الأصول البرلمانية

في لبنان وسائر البلاد العربية

أنور الخطيب

دار العلم للملايين
بيروت

الأصول البرلمانية

في لبنان وسائر البلاد العربية

تأليف
انور الخطيب

رئيس محكمة استئناف البقاع سابقاً
عضو مجلس النواب اللبناني سابقاً
استاذ القانون المدني في الجامعة اللبنانية

دار العلم للملايين
بيروت

الطبعة الاولى ، بيروت ، شباط ١٩٦١

مقدّمة

قال سافيني :

« ان القوانين تخرج من فطرة الشعوب واحتياجاتها كما يخرج النبات من الارض » .

فلقد مر الانسان عبر التاريخ في مراحل عديدة قبل ان يصل الى اليوم الذي اتفق فيه مع شركائه في الحياة على ان يعيشوا تحت ظل القانون . ذلك لأن مصالح الأفراد منذ فجر التاريخ كانت تتضارب كما تتضارب اليوم . ولكن القويّ وحده آنذاك ، كان قادراً على تأمين مصالحه على حساب الضعيف. فلما كثرت مصالح الناس وحاجاتهم ، وتشابكت تشابكاً قوياً علاقاتهم ، ظهرت الحاجة ماسة للتعاون والتشارك ، وظهرت معها الحاجة لضابط سليم ينظم هذه العلاقات . فتوافقوا بتأثير الضرورات الاجتماعية على قواعد ومبادىء كانت النواة الأولى للقوانين .

فالقوانين اذن هي: « مجموعة القواعد والمبادىء التي تنظم الحياة العملية للجماعات والأفراد وتقرّ عقاباً على من يخالفها يفرض عليه من طريق الاكراه».

ان هذه القواعد ، في الواقع ، ليست الا الشكل الذي تتلبسه في مجتمع

معين ، وفي زمان معين ، الظاهرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية . وبقدر ما تتكرس هذه الظاهرات Phénoménes بنصوص ملزمة ، بقدر ما تدخل تحت طابع القانون. وهكذا يبدو القانون كغلاف يلف هذه الظاهرات ويؤلف بينها ويوجد بينها التلاحم Cohésion .

فلنأخذ مثلاً ، الملكية الفردية :

ان الناس في زمن معين ، وجدوا أنفسهم متشابكين بروابط اقتصادية ، ووجدوا في تشريعهم حق الملكية الفردية ، هذا « الحق الذي بمقتضاه يوضع شيء تحت ادارة شخص وتصرفه بصفة مطلقة قاصرة عليه ، دون سواه » .

فهل خرج حق الملكية الفردية من دماغ المشترع هكذا ، مشحوناً بهذه الامتيازات ؟

ـ ان التاريخ يثبت لنا ان حق الملكية لم يخلق هكذا في يوم واحد . بل انه حل محل ملكية قديمة قبله هي « الملكية الجماعية » .

فالانسان قد تدرج على امتلاك الأشياء وفقاً لحاجاته الاقتصادية البديهية : ففي الدور البدائي، كان الانسان يكتفي بامتلاك وسائل الصيد فقط ، لانها هي التي يحتاجها لاقتناص فريسته. ولما ارتقى، أصبح يملك الماشية فيما كانت مراعيها مشاعاً للقبائل . فلما ارتقى ايضاً لجأ الى الزراعة يستنبت الارض . فانقلب نظام الانتفاع الشائع الى نظام ملكية القبيلة . ثم تطورت ملكية القبائل الشائعة الى الملكية المقسمة على القبائل ، فالملكية المقسمة على العائلات ضمن القبيلة . ثم أن نشاط بعض الأفراد في العائلة الواحدة هيأ لهم الثروة ، فاستولوا على انصبة البعض الآخر المهمل ، فكانت الملكية الفردية .

لماذا هُجر حق الملكية الجماعية بمختلف أشكاله التي ذكرناها ؟

ـ لان الظاهرات الاقتصادية تغيرت ، ولأن الملكية الجماعية لم تعد تفي بحاجة الانسان في الحياة . فالعامل الاقتصادي اذاً هو الذي فعل في تغيير القانون ، فيما يتعلق بحق الملكية الفردية .

واليوم تتغير الظاهرات الاقتصادية ثانية، فنجد حق الملكية الفردية في المجتمع الشيوعي يزول ليحل محله حق الملكية الجماعية .

وهكذا يبدو حق الملكية كشكل من أشكال العلاقات بين الناس تتغير وتتبدل بتغير الظاهرات والحاجات .

كان بعض المؤلفين يرى ان القانون هو الذي خلق الملكية الفردية ، بمعزل عن الظاهرات الاقتصادية والاجتماعية . الا ان هذه النظرية القائلة بالقانون الخلاّق قد ظهر بطلانها . فلو كان القانون بقوته الذاتية خلاقاً لهذه الأشكال المختلفة من عناصر النشاط الاجتماعي والاقتصادي ، فلماذا تغيرت هذه الأشكال ؟ ولماذا تتغير دائماً عبر السنين ؟

ان القانون في الواقع هو نتيجة لا سبب . انه نتيجة للعلاقات الاجتماعية ، هذه العلاقات التي تتغير كما تتغير الحياة ، ويؤدي تغيرها حتماً الى تغيير في القانون . ولذلك قيل : « ان القانون لا يسيطر على علاقات الناس ، على الظاهرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، بل ان هذه الظاهرات هي التي تسيطر على القانون . ويجب على القانون ان يتبعها لا أن تتبعه » .

ان شكل القانون وتطوره ملازمان لشكل هذه الظاهرات وتطورها . واذا لم يكن كذلك ، اذا لم يساير هذا التطور ، فانه يصبح اسماً بلا مسمى ، وكمّاً مهملاً ، لانه يتمرد على مسايرة التطور .

ولكن القانون في مسايرته للظاهرات المتغيرة ليس سهل الانقياد فهو يقاوم.

وتكون مقاومته أحياناً مفيدة ، وأحياناً ضارة . فعندما يتوافق القانون مع احدى الظاهرات ويكرسها بنص ما ، فانه يكسبها قوة ومنعة. وبمقتضى هذا النص تولد حقوق ومصالح تزيد القانون منعة وقوة . وعندما تتبدل هذه الظاهرات بسبب حاجات جديدة او أفكار جديدة تتطلب تغيير القانون ، تبرز مقاومة القانون على أشدها ويتهم القانون بالاضرار بمصالح المجموع .

ولكن القانون يدافع عن نفسه بأنه هو الذي أمّن الاستقرار والرسوخ للأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية . وانه لعمري دفاع مقبول . فلو لم تكن هذه الأوضاع مدعومة ومثبتة بنص القانون ، فكيف يعتمد عليها في مقاومة الفوضى التي تذرّ قرنها في كل وسط مائع ؟ وكيف يعتمد عليها في المحافظة على الحقوق المكتسبة ؟

ان القانون اذ يدافع عن نفسه ، مستنداً الى ماضيه وفعاليته في ترسيخ الاوضاع واستقرارها ، واذ يقاوم التغيير والتعديل ، انما يثبت بالواقع عظم فائدته ونفعه . ولكن هذا ، لا ينفي عنه تهمة الاضرار بالناس . فهو بالمقاومة التي يبديها ، عند محاولة تعديله وفقاً للحاجات الطارئة والأفكار الجديدة ، يستند غالباً الى عناصر الرجعية ويقف حائلاً دون التقدم السريع الذي تقتضيه مصلحة المجموع .

وأبرز دليل على ذلك ، أحكام الأحوال الشخصية للطوائف الأسلامية والمسيحية على السواء . فهذه الأحكام التي تحمل في احشائها أسباب التبديل والتعديل ، تتمرد على هذه الاسباب وتفرض على نفسها الجمود مع ان القاعدة الشرعية تقول « ان الاحكام تتبدل بتبدل الأزمان » وهكذا نرى في هذا المجال ظاهرات اجتماعية تتغير وتتبدل ، وقانوناً مجمداً، ووجد لزمان غير زماننا وحياة غير حياتنا .

ان هذه المقاومة ، وهذا التمرد على التعديل والتبديل ، يُثبتان على القانون تهمة الاضرار. ولكن القانون في الواقع بريء والتهمة تقع على العقول الجامدة.

ان القواعد التي أشرنا اليها ، « التي تنظم الحياة العملية للجماعات والأفراد » سواء تناولت شكل الحكومة ودستورها وأنظمتها الادارية ، أو تناولت حق الملكية وحقوق العائلة ، أو العقود والموجبات، أو المسؤولية والعقوبات، ان هذه القواعد ، لم تظهر في المجتمع فجأة من تلقاء ذاتها ، بل وجد عبر التاريخ أناس حكماء قاموا بصيانتها وتدوينها ، مستقين من معين العادات السابقة ومن معين الظاهرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، حتى لنرى « القانون عندما يوضع يحمل في نماذجه الحديثة المتحضرة بعض ملامح الماضي وسماته » .

ان وضع القانون بالصيغة التي يرتأيها الشعب وتلائم حاجاته هو ما يسمي اليوم بالتقنية التشريعية .

وهذه التقنية التشريعية كانت في القديم من العصور تمارَس تحت أشكال مختلفة. فبعضها يقوم به الحاكم المستبد، وقد يكون عادلاً وقد يكون جائراً ، وبعضها يوكل الى الاخصائيين من رجال الفقه كما كانت الحال في أحد أزمنة الحكم الرومانية ، وبعضها يوكل الى الشعب نفسه لكل فرد فيه حق المناقشة والتصويت .

ومن هذا الشكل الأخير انبثقت الديمقراطية بمفهومها الحديث، هذا المفهوم الذي يقر للشعب الحق بأن يحكم نفسه بنفسه عن طريق التمثيل الشعبي . فلقد رؤي أن الشعب لا يقدر عملياً ان يمارس سلطات الحكم ، الا بواسطة نخبة يختارها ، والا ظلت الشوارع مسرحاً لدرس المشكلات التي تعترض حياة الشعب ، وظلت الغوغاء لسان المناقشة ، والعنف وسيلة الحل المثلى .

وبفعل التطور الحتمي لكل ظاهرة من الظـاهرات الكونية ، برزت الحكومات الديمقراطية في عالم اليوم على ثلاثة أشكال :

الاول – النظام الرئاسي ، وفيه يستمد رئيس الدولة وحكومته السلطة من الشعب ، الذي هو ايضاً مصدر سلطات البرلمان .

الثاني – نظام الديمقراطية الشعبية الذي يلعب فيه الحزب الدور الرئيسي في تنظيم السلطات العامة .

الثالث – النظام التمثيلي ، وهو النظام المطبق في لبنان والذي يمثل فيه مجلس النواب الشعب ، ويتولى سلطة التشريع ، ويراقب أعمال السلطة التنفيذية التي تنبثق عنه .

ولكن تنظيم السلطات العامة يجب أن يعقبه عمل آخر هو انشاء هذه السلطات . فما دام رئيس الجمهورية هو الذي يعين الوزراء ويولي الموظفين مناصب الدولة[1] ، وما دام هذا الرئيس ينتخب من مجلس النواب[2] فيجب اذاً معرفة كيف يتألف مجلس النواب ؟

– يتألف مجلس النواب من **نواب منتخبين** يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفاقاً لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء[3] . والنواب يتمتعون بوكالة مطلقة . فعضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء[4] ، ولا يجوز ان تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه .

(١) المادة ٥٣ من الدستور .
(٢) المادة ٤٩ منه .
(٣) المادة ٢٤ منه .
(٤) المادة ٢٧ منه . والفصل ٢٥ من الدستور الفرنسي .

ان قوانين الانتخاب لا تدخل في موضوع كتابنا . ولكننا للدخول في الموضوع لا نرى مندوحة من إلمامة قصيرة لهذه القوانين .

فمنذ أن أصبح للبنان مجلس نيابي ، وقوانين الانتخـاب فيه عرضة للتحوير والتعديل . ومردّ ذلك الى أنها كانت ومـا تزال مشوبة بالعديد من العيوب .

فبعد أن كان انتخاب النواب على درجتين ، أصبح منذ سنة ١٩٣٤ مباشراً على درجة واحدة . وهو مبدأ يحقق تمثيلا شعبياً صحيحاً يقربه أكثر فأكثر من مفاهيم الديمقراطية .

وبعد أن كان ثلثا النواب فقط ينتخبون انتخاباً ويعين الثلث الآخر تعييناً ، أصبح جميع النواب منذ بداية العهد الاستقلالي ينتخبون انتخاباً .

وبعد ان كان الانتخاب يجري على أساس القائمة الكبرى عدل عن هذه الطريقة في سنة ١٩٥٣ الى الانتخاب على الأساس الفردي أو القائمة الصغرى ، ثم عدل عنها مرة أخرى الى القائمة الوسط ، على أساس القضاء ، بموجب قانون نيسان سنة ١٩٦٠ بسبب أنه لم يعتمد في تقسيم الدوائر في قانوني ١٩٥٣ و ١٩٥٦ أي قاعدة صحيحة ، بل كان التقسيم تحكمياً كيفياً . كما ان عدد النواب لم يرتكز يوماً على أساس صحيح .

ان قوانين الانتخاب هذه ، على ما فيهـا من عيوب وشوائب ، هي التي كانت توصل الى المجلس نواباً . وهؤلاء النواب هم السلطة المشترعة التي تسن القوانين وتراقب أعمال الدولة .

كيف تسن القوانين في مجلس النواب ؟
وكيف يراقب المجلس أعمال الحكومة ؟
ما هي الأصول المتبعة للعمل في المجلس النيابي ؟

وما هي الضمانات التي يتمتع بها النائب في ممارسة نشاطه النيابي بحرية ؟

كيف تجري المناقشة في المشاريع وكيف يصوت عليها ؟

وأخيراً كيف تتم ما يسمونه « اللعبة البرلمانية » .

كل هذه الأمور وغيرها هي موضوع كتابنا هذا « الأصول البرلمانية » .

Les Techniques Parlementaires

وسنقسمه الى قسمين :

القسم الأول : الأصول البرلمانية في لبنان .

القسم الثاني : الأصول البرلمانية في البلاد العربية .

القسم الأول

الأصول البرلمانية في لبنان

لمحة تاريخية

بعد ان طرد المماليك الصليبيين من لبنان، عينوا عليه والياً منهم، فقسم هذا الوالي لبنان الى مقاطعات وولى عليها رؤساء من عائلاتها المشهورة. وفي منتصف القرن السادس عشر، هاجم السلطان سليم الاول سوريا ولبنان بغية تخليصهما من يد المماليك وضمهما الى حكمه . واستعان برؤساء المقاطعات عليهم فأعانوه. ولما انتصر كافأهم بتركهم حكاماً على مقاطعاتهم تلك، لقاء جزية خفيفة يدفعونها « للدولة العلية » .

وانتقل الحكم في المقاطعات من الآباء الى البنين . فلما اتصل في الشوف بالامير فخر الدين المعني الكبير، وحّد جميع المقاطعات تحت حكمه، واستولى على سوريا وفلسطين وشرقي الاردن . وعزز الجيش ، ونهض بالبلاد وحاول ان يستقل عن الدولة العثمانية . ولكن الدولة العثمانية ، وقد خافت هذا الامير المجدد ، جردت عليه حملة قوية فانتصرت عليه وقتلته .

وانتقل الحكم من بعده الى الشهابيين، الذين برز منهم الامير بشيرالكبير، حليف محمد علي الكبير والي مصر، الذي حاول بدوره التوسع على حساب الدولة العثمانية وكاد ان يدق ابواب الآستانة .

ولكن الدول الاجنبيه التي كانت تطمع باقتسام الدولة العثمانية (الرجل المريض) ، خافت من توسع محمد علي باشا، وامتداد نفوذه ، فناصرت العثمانيين

واضطرت جيش محمد علي للانسحاب . واستسلم الامير بشير للانكليز الذين نفوه الى مالطة ، ثم سلموه الى الاستانة حيث توفي سنة ١٨٤٠ .

بعد نفي الامير بشير عينت الدولة العثمانية حاكماً تركياً على لبنان هو عمر باشا النمساوي. فاخذ هذا الحاكم الجديد يبث الفتن بين ابناء البلاد ، ويعمل على تهديم وحدتهم . فقسم لبنان الى قائمقاميتين درزية ومسيحية تفصل بينهما طريق (بيروت – دمشق) : الاولى القائمقامية الجنوبية وعاصمتها الشويفات ويحكمها امراء ارسلانيون . والثانية القائمقامية الشمالية ويحكمها امراء لمعيون .

وفي ظل هذا الحكم القلق ، عاش اللبنانيون نهباً للمؤامرات ، تحيكها ضدهم «الدولة العلية» من جهة ، ودول اوروبا من جهة ثانية. وكان من نتيجة هذه المؤامرات فتنة ١٨٦٠ التي انتهت ، بتدخل الدول الاجنبية ، بوضع نظام موقت للبنان ينص على ان يولى عليه حاكم مسيحي مرجعه الباب العالي .

ويقضي هذا النظام بالغاء القائمقاميتين والاقطاع والحكم الاقطاعي وامتيازاته وبتقسيم لبنان الى عدة قائمقاميات. كما يقضي بتأمين المساواة بين جميع اللبنانيين على اختلاف طوائفهم ، وفصل السلطة الادارية عن السلطة القضائية ، واقامة مجلس لكل من السلطتين تتمثل فيهما الطوائف . وظل هذا النظام الموقت ثلاث سنوات، ثم الغي واستبدل منه نظام جبل لبنان الصغير، الذي اشتركت في وضعه الدولة العثمانية ودول انكلترا وفرنسا وروسيا والنمسا وبروسيا وايطاليا . وهذا نصه مع اسبابه الموجبة :

نظام جبل لبنان

« لما كان الاجل المضروب، مدة ثلاث سنين ، للنظام الذي وضع وللقرار الذي تقدم صدوره بخصوص ادارة جبل لبنان ، تحصيلاً لأسباب رفاه وامن الرعية التابعين دولتي العلية ، القاطنين والمستوطنين الجبل المذكور ، وكان

من المقرر انه عند انقضاء المدة المعينة يعاد التذاكر في مقتضى الحال ، وقد انقضت الآن ، فقد اجري التعديل والتنقيح في بعض المواد الواردة في لائحة هذا النظام . وعند عرضها على جناب سلطتي الا شرف والا ستئذان فيها ، تعلقت ارادتي السنية الشاهانية باجراء مقتضاها على هذا الوجه وبموجبها لزم اعلان النظام المذكور على المنوال الآتي بيانه :

(المادة الاولى) – يتولى ادارة جبل لبنان متصرف مسيحي تنصبه الدولة العلية ويكون مرجعه الباب العالي رأساً وهو محتمل العزل بمعنى انه لا يستمر في منصبه ما دام حياً . ويكون على عهدته القيام بجميع خطط الادارة الاجرائية ، متوفراً على حفظ الراحة والنظام في انحاء الجبل كلها ، وان يحصل منها التكاليف . وبحسب الرخصة التي ينالها من لدن الحضرة الشاهانية ، ينصب تحت عهدته مأموري الادارة المحلية ، ويقلد الحكام القضاء ، ويعقد المجلس الكبير ، ويتولى رئاسته . وينفذ الاعلامات القانونية الصادرة عن القيود التي ستذكر في المادة الثامنة .

(المادة الثانية) – ينبغي ان يكون للجبل كله مجلس ادارة كبير مؤلف من اثني عشر عضواً : اثنين مارونيين ينوبان عن مديرية كسروان ، وثلاثة من مديرية جزين احدهم ماروني والثاني درزي والثالث مسلم . واربعة من مديرية المتن احدهم من الموارنة والثاني من الروم والثالث من الدروز والرابع من المتاولة . وعضو واحد درزي من مديرية الشوف وآخر من الروم ينوب عن مديرية الكورة . وآخر من الروم الكاثوليك عن مديرية زحله . ومجلس الادارة هذا يكون مأموراً بتوزيع التكاليف والبحث في ادارة واردات ومصاريف الجبل **وبيان آرائه من وجه المشورة فيما يعرضه عليه المتصرف من المسائل .**

(المادة الثالثة) – ينبغي ان ينقسم جبل لبنان الى سبعة قضوات : الاول يشتمل على الكوره مع الجهة التحتية والاراضي المجاورة الآهلة باقوام

على مذهب الروم . الا ان قصبة القلمون التي على ساحل البحر ومعظم سكانها من اهل الاسلام هي مستثناة من ذلك . والثاني يشتمل من شمالي لبنان على جبة بشري والزاوية وبلاد البترون . والثالث يشتمل من الشمال المذكور على بلاد جبيل وجبة المنيطرة والفتوح وكسروان الاصلي حتى نهر الكلب . والرابع يشتمل على زحلة وضواحيها. والخامس يشمل المتن مع ساحل النصارى واراضي القاطع وصليما. والسادس يبتدىء من جنوبي طريق الشام حتى جزين. والسابع يشمل جزين واقليم التفاح . وفي كل من هذه القضاوات السبعة المار ذكرها ينبغي للمتصرف ان ينصب مأمور ادارة منتخباً من ابناء المذهب الغالبين هناك عداً في النفوس او اهمية في الاملاك والارضين الجارية بتصرفهم.

(المادة الرابعة) يجب ان تنقسم القضاوات الى نواح على نمط قريب المشاكلة لما ذكر من اقسام القضاوات ، فيلي كل ناحية مأمور ينصبه المتصرف بناء على انهاء مدير القضاء . وان يكون في كل قرية شيخ ينصبه المتصرف بانتخاب اهلها .

(المادة الخامسة) قد تقرر امر المساواة بين الجميع في شمول احكام القانون ونسخ **والغاء كل الامتيازات العائدة لاعيان البلاد خصوصاً ذوي المقاطعات .**

(المادة السادسة) يكون في الجبل ثلاث محاكم ذات درجة اولى يقوم كل منها بحاكم ووكيل ينصبها المتصرف ومعهما ستة وكلاء دعاوي رسميين تنتخبهم الطوائف. ويكون في مركز ادارة الحكومة مجلس محاكمة كبير يتألف من ستة حكام ينتخبهم المتصرف ويعينهم من الطوائف الست وهي : المسلمون السنيون والمتاولة والموارنة والدروز والروم والروم الكاثوليك ويلحق بذلك ستة من وكلاء الدعاوى الرسميين لكل طائفة وكيل معين . واذا وقع دعوى لاحد المتمذهبين بمذهب البروتستانت او اليهود اضيف الى المجلس حاكم ووكيل دعاوي رسمي من اهل كلا المذهبين علاوة على الاثني عشر عضواً المار ذكرهم.

اما رئاسة هذه المحكمة الكبيرة فيتولاها مأمور مخصوص ينصبه المتصرف . وان اقتضت حاجات البلاد مزيداً فللمتصرفين ان يضاعفوا عدد المحاكم ذات الدرجة الاولى ولا جراء الحكومة مجراها المتسق لهم ان يعينوا منذ الآن الاماكن الحرية بأن تكون فيها هذه المحاكم .

(المادة السابعة) ان لمشايخ القرى الذين يقومون بوظيفة حاكم الصلح ان يحكموا في الدعاوي التي لا يتجاوز قدرها مئتي غرش حكماً غير مستأنف. واما الدعاوي المتجاوز قدرها مئتي غرش فترى في مجالس المحاكمة ذات الدرجة الاولى. على انه لو عرض امور مختلطة وهي الدعاوي الواقعة بين اثنين مختلفي المذهب وابى ايهما كان قضاء حاكم الصلح فيها لكونه على مذهب المدعي عليه، فتحال وان قل قدرها ، الى محاكم الدرجة الاولى . ثم ان جميع الدعاوي ولو وجب فصلها بحسب ماهيتها بمجموع اراء الاعضاء الا ان المدعي والمدعى عليه المتحدي المذهب ان يردا الحاكم لاختلاف مذهبه غير ان الحكام المردودين من هذا الوجه لا بد من حضورهم المحاكمة.

(المادة الثامنة) تقتضي المحاكمة في الدعاوي الجزائية ان تكون على ثلاثة وجوه : وهي ان يرى دعوى القباحة شيوخ القرى المتقلدين خطة حاكم وان الجرائم والجنحة تراها المحاكم ذات الدرجة الاولى . وان الجنايات تجري محاكمتها في مجلس المحاكمة الكبير . واعلامات الحكم الواجب صدورها من هذا المجلس لا يمكن وضعها موضع التنفيذ ما لم تكمل المعاملات والمراسم الجارية بها العادة في سائر الممالك المحروسة الشاهانية .

(المادة التاسعة) — ينبغي ان يرى في مجلس تجارة بيروت كل الدعاوي التجارية . حتى ان الدعاوي العادية الواقعة بين واحد من ذوي التابعية الاجنبية او احد الداخلين في حماية اجنبية وبين آخر من اهل الجبل ترى في المجلس المذكور . على ان المنازعات البادية بين اللبنانيين والاجنبيين ، متى تأتى فصلها بمعرفة محكمين عن تراض من المتنازعين، فيجب والحالة هذه على مأموري لبنان

المحليين وقناصل الدول المتحابة الفخيمة ان ينفذوا اعلام المحكمين . وان تعذر تراضي الخصمين على التحكيم في الدعوى واحيلت الى محكمة بيروت فتجب تأدية المصاريف على الخاسر دعواه بحسب التعريفة التي وضعها متصرف جبل لبنان وقناصل الدول جملة واتفاقاً وقد جرى عليها التصديق من جانب الباب العالي .

ومن المقرر انه يجب في الصك الحاوي تراضي المتنازعين على اتخاذ محكمين ان ينظماه ويمضياه وفقاً لأصوله وان يسجلاه في محكمة بيروت وفي مجلس المحاكمة الكبير بلبنان .

(المادة العاشرة) ان الحكام ينصبهم المتصرفون بخلاف اعضاء مجلس الادارة فانهم ينتخبون بمعرفة مشايخ القرى كما ان انتخاب الشيخ يكون بمعرفة اهل القرية . ثم ان اعضاء مجلس الادارة يجدد انتخاب ثلثهم كل سنتين ويجوز تكرير انتخاب من انقضت مدة عضويتهم .

(المادة الحادية عشرة) يجب ان يكون الحكام بأجمعهم موظفين وان اقدم احدهم على الارتكاب «الرشوة» او تبين بالتحقيق انه آت مالا يليق بصفة مأموريته فهو مستحق للعزل بل مستوجب ايضاً للتأديب على قدر قباحته .

(المادة الثانية عشرة) يجب في مجالس القضاء على الاطلاق ان تكون المرافعة علنية وان يعهد بضبط الدعوى الى كاتب مخصوص وما عدا ذلك فحيث ان هذا الكاتب يكون مأموراً باتخاذ سجل لقيود الصكوك المختصة بفراغ وانتقال «بيع» الاموال الثابتة «العقار» فلا تكون هذه الصكوك معمولاً بها ما لم تقيد بحسب اصولها في السجل المذكور .

(المادة الثالثة عشرة) ان المتهمين من اهل جبل لبنان بارتكاب الجرائم في غير ألوية ، فمرجع الدعوى عليهم هو اللواء الواقع فيه الجرم . وكذا مرتكبو الجرم من اهالي سائر الالوية داخل نطاق جبل لبنان ينبغي ان تجري محاكمتهم والحكم عليهم بدعاوي جرائمهم في جبل لبنان . وبناء على ذلك فان

المجرمين في جبل لبنان سواء كانوا من اهاليه الوطنيين او من نزلائه المعدودين من اهل ديار اخرى اذا فروا الى لواء آخر فكما ان على ضابطه ان يمسكهم بمقتضى الاشعار الوارد من قبل ادارة جبل لبنان ويسلمهم اليها كذلك يلزم ادارة الجبل ان تلقي القبض على الفارين اليه من المجرمين في احد الالوية، لبنانيين كانوا او غير لبنانيين ، وتدفعهم الى اللواء المذكور بموجب اشعار ضابطه . ومأمورو الادارة الذين يتسامحون في اجراء الاوامر الصادرة باسترجاع امثال هؤلاء المتهمين الى المحاكم المنوطة بها دعاويهم او الذين يجيزون تأخيرات لا يمكن اثبات انبنائها على اسباب شرعية فتجري عليهم المجازاة بمقتضى قانون الجزاء كسائر الذين يوارون ويخفون امثال هؤلاء المتهمين عن الحكومة . والحاصل ان العلاقات اللازم اجراؤها بين ادارة جبل لبنان والألوية المجاورة لها تكون كالمواصلات الجارية والمتخذة دستوراً للعمل بين باقي السناجق في ممالك الدولة العلية .

(المادة الرابعة عشرة) ان سبيل المتصرف الى اقرار حفظ الراحة وانفاذ القوانين في الازمنة العادية انما يكون بمعرفة فرقة ضبطية مجموعة من الاهلين بحسبان سبعة نفر تخمينا عن كل الف من النفوس ، ويجب نسخ سلك الحوالية وابطال نزول الضبطية على البيوت والاعتياض عن ذلك بأسباب اكراهية كاستياق المحكوم عليه الى السجن ، فبناء على ذلك يمنع مأمورو الضبطية بقيد التأديبات الشديدة ان يصادروا اهل البلاد بشيء من الاجرة نقداً كان او عيناً. ويجعل للضبطية ملبس رسمي او ازياء مميزة في خدمتهم . وان تبقى طرقات بيروت والشام وصيدا وطرابلس تحت محافظة العساكر الشاهانية الى ان يصدق المتصرف على ان جند الضبطية صاروا اكفاء لاتمام جميع الوظائف المحمولة عليهم في الازمنة العادية . وهذا العسكر يكون لدى المتصرف وبأدارته ، وللمتصرف ان يطلب من الحكومة العسكرية بسورية الأمداد بالجنود المنظمة في الاحوال الغير العادية ان دعت الضرورة بعد ان يستشير مجلس الادارة الكبير. ويلزم الضابط المعين بالذات لرئاسة هذا العسكر ان ينظر مع المتصرف

في تقرير التدابير الواجب اتخاذها وهو (اي الضابط المومى اليه) وان كان مختاراً او مستقلاً بأمور العسكر المحضة كاجراء الحركات والنظامات الجندية الا ان عليه مدة وجوده في الجبل ان يلازم معية المتصرف ويجري العمل تحت عهدته وفي حال اعلان المتصرف لرئيس العسكر وافادته رسمياً ان قد زال السبب الذي من اجله ورد العسكر الى الجبل يجب عليه اخراجه .

(المادة الخامسة عشرة) ان الدولة العلية تحافظ على حقها المعلوم بتحصيل ويركو الجبل المعين الآن ثلاثة آلاف وخمسماية كيس وذلك على يد المتصرف، على انه يجوز ابلاغ هذا القدر الى سبعة آلاف كيس عند الامكان بحيث ان المال المتحصل يخصص بادىء بدء لادارة الجبل ونفقات منافعه العمومية، فان فضل منه شيء رد الفاضل على الخزينة وان اقتضت شدة الضرورة الى تحسين مجرى الادارة مزيداً على التكاليف المعينة فيرجع في تسوية المزيد الى مصاريف الخزينة الجليلة اما واردات البكاليك اي حاصلات الاملاك الهمايونية فحيث انها ليست بداخلة ضمن الويركو فينبغي ادخارها في صندوق الجبل لحساب الخزينة الجليلة على ان السلطنة السنية لا تقوم باداء مصاريف المنشآت العمومية وسائر النفقات غير العادية ما لم يتقدم قبولها وتصديقها عليها .

(المادة السادسة عشرة) يجب تعجيل الشروع في احصاء نفوس اهل الجبل محلاً ومحلاً وملة وملة ومسح جميع الاراضي المزدرعة ونظم خريطة مساحتها .

(المادة السابعة عشرة) كل الدعاوى الكائنة بين أفراد رهبان الاديرة وخوارنة الكنائس يكون فيها المظنون به او المتهم تابعين للحكومة الرهبانية الا ان تطلب الاسقفيات احالة ذلك الى مجلس الدعاوى العادية .

(المادة الثامنة عشرة) يمتنع في عموم اماكن الرهبان مطلقاً اجارة اللاجئين اليها ممن تطلبهم وتتعقبهم الحكومة رهباناً كانوا او من عوام الناس (اه).

ان الثاني عشر مادة المسرودة آنفاً هي النظامات الاساسية لجبل لبنان ، يجب اتخاذها دستوراً للعمل الى ما شاء الله تعالى . ومن مقتضى ارادتي القاطعة

السلطانية ، ان يتوفر الجميع على كمال الاعتناء والدقة في اجرائها وتنفيذها حرفاً فحرفاً ، والحذر كل الحذر من مخالفتها وايذاناً بذلك صدر فرماني هذا العالي الشأن وقد كتب في اليوم الرابع عشر من شهر ربيع الآخر لسنة احد وثمانين ومائتي والف » .

* * *

وقد ألحق بهذا النظام قرار دولي (بروتوكول)، أطيلت فيه مدة المتصرف الى خمس سنوات ، وجددت للمتصرف الأول . وهذا نصه :

قرار (تأييد داود باشا المتصرف الاول لمدة خمس سنين اخرى)

ان الباب العالي بالاتفاق مع ممثلي فرنسا وبريطانيا العظمى وبروسيا وروسيا يثبت كل مندرجات القرار الممضى في الاستانة في ٩ حزيران سنة ١٨٦١ ومثلها مندرجات المادة الاضافية الموضوعة في التاريخ نفسه .

ثم يعلن ذو الفخامة عالي باشا ان الباب العالي يؤيد متصرف لبنان الحالي في منصبه لمدة خمس سنوات ايضاً ابتداء من ٩ حزيران سنة ١٨٦٤ .

عن الباب العالي في ٦ ايلول سنة ١٨٦٤

لقد تقرر العمل بنظام جبل لبنان في سنة ١٨٦٤ . وهو ينص في مادته الثانية كما رأينا على انتخاب مجلس تمثيلي يدعى « مجلس الادارة » تنحصر صلاحياته في فرض الضرائب وتوزيعها والاشراف على الشؤون المالية .

واننا تعميماً للفائدة نورد بعض خصائص مجلس الادارة، ونتبع ذلك بنماذج من مقرراته لاعطاء فكرة واضحة عن المسائل التي كان يتولاها المجلس المذكور :

أ — (اختصاص مجلس الادارة في جبل لبنان)

١) توزيع التكاليف الاميرية سنوياً في ضمن متصرفية جبل لبنان .

٢) مراقبة انواع الواردات والمصارف على اطلاقها .

٣) انشاء طرق العربات العمومية والخصوصية بنـــاء على طلب الاكثرية من الاهلين .

٤) فصل مـــا يقع من الدعاوى والمشاكل في الطرقات العمومية بداعي الاعتداء عليها اختلاساً وتعطيلاً ونحو ذلك .

٥) عقد المقاولات والتعهدات في كل ما يتعلق بالمسائل العائدة الى المتصرفية .

٦) النظر في قانونية انتخـــاب شيوخ صلح القرى ووجوب عزلهم بعد اجراء التحقيق .

٧) تلزيم الاراضي الاميرية واقلام التعـداد ورسوم العربات وغيرهـا من العائدات الى صندوق المتصرفية .

٨) النظر في المدافن العمومية بحسب نظام المقابر .

٩) النظر في امور قومسيونات البلدية وقراراتها المستأنفة .

١٠) اجراء التحقيق على حكام العدلية عموماً وفقـاً للقرارات الملحقة ذيولاً بنظام جبل لبنان .

١١) محاكمة مشايخ صلح القرى فيما يتعلق بالمأمورية رأساً أمـا اذا كانت مادة الدعوى تتعلق بعمل الشيخ العائد الى العدلية او لها جهة اشتراك مع احد الاهلين فالمجلس يجري تحقيق ماهية المـــادة ابتداء ويصدر قراراً بوجوب احالة الدعوى الى العدلية ومـــا لم يسبق اتمـام هذه المعاملة لا يجوز اخذ شيخ صلح القرية تحت تعقبـات العدلية ومحاكمته والحكم عليه في محاكمها ودوائرهـا وكذلك يكون الحال في جانب سائر مأموري الملكية .

١٢) المحافظة على المشاعات العمومية من الاعتداء عليهـا والترخيص بالبيع منها بناء على طلب الاهالي عنـد الحاجة والضرورة مع رعاية الانفعية بحيث ينفق البدل في المصالح العمومية .

١٣) الترخيص لطالبي البحث والتنقيب عن المعادن في اراضي الجبل .

١٤) النظر في قبول او رفض استدعاءات مريدي الامتياز لانشاء سكك حديد او غيرها من المشاريع العمومية وتقريرهـــا بداءة بدء ورفع اوراقها الى المرجع الاعلى الاختصاصي للتصديق عليها .

ب — (صورة مضبطة مجلس الادارة بخصوص رسم المحصول)

سنة ٣١٩

عدد ١٣١٨

انه لدى المذاكرة مجلسياً بخصوص رسم المحصول الذي يؤخذ على المـــال المشتكى به للقائمقامين والمديرين تقرر ان جميع الاموال التي يتم تحصيلها بمجرد الشكوى بدون تعليل من المديون وتحويل للمحكمة فالمحصول غرشان ونصف هو حق القائمقامين او المديرين الذين باشروا تحصيلهـا وامـا الاموال التي يقضي الحال احالتها للمحكمة وصدور الحكم بها فمحصولها عايد الى صندوق المتصرفية وتضاف الى المهمولات على انه في كل حـــال لا يجوز اخذ المحصول الا بعد التحصيل وعلى قدر المال المتحصل واذا حصل صلح بين الدائن والمديون فيؤخذ رسم المحصول على قدر البدل المصالح عليه . اذا لاق صدور الامر بابلاغ ذلك الى قائمقامي الاقضية ومديرية دير القمر لاجراء الايجاب على الوجه المشروع . حرر في ١٣ ربيع اول سنة ٣١٢ و ٢٦ مايس سنة ٣١٩ .

ج – (تعليمات تتعلق بتذاكر النفوس اللبنانية)

البند الاول — كل لبناني ذكراً كان او انثى ومهما كان سنه ، يلزمه ان يكون حاملاً تذكرة نفوس لبنانية .

البند الثاني – يكلف بواسطة القائمقامين والمديرين مشايخ صلح القرى ومختاروها بتوزيع تذاكر النفوس التي تكون كتبت وتسجلت في دفترها المخصوص في مركز المتصرفية ويعطي كل شيخ صلح ومختار قرية مهلة شهر واحد لاجل توزيعها في القرية وتوابعها .

البند الثالث – يقيد السن (العمر) في التذكرة بناء على شهادة شيوخ القرى ومختاريها وكهنتها .

البند الرابع – في بداية كل سنة يرسل اثنا عشر جدولاً مطبوعاً بواسطة القائمقامين والمديرين الى كل شيخ قرية ليذكر هذا فيها ما يكون قد حصل في قريته من الوقوعات الجديدة من مواليد ووفيات كما هو مصرح في الجداول فعلى كل شيخ قرية ان يقدم لمدير ناحيته في نهاية كل شهر جدولاً مفصلاً مع رسوم التذاكر اللازمة للمواليد الجدد بحسبما هو مبين فيما يلي، والمدير يقدمه بالطريق الرسمية الى القائمقامية ومنها للمتصرفية لتحرير تذاكر نفوس المواليد المذكورين في الجدول الشهري المحرر غب تسجيلها في سجلها المخصوص .

البند الخامس – ان تذاكر المهاجرين تسلم لكفلائهم او وكلائهم ومعتمديهم الذين يلزمهم اداء بدلها وايصالها لهم .

البند السادس – ان ثمن تذاكر النفوس هو قرشان للذكور وقرش للأنثى عملة دارجة .

البند السابع – ان الذين لا يأخذون تذاكرهم من تاريخه حتى غاية شهر شباط من السنة الحالية ولا يمكنهم ان يثبتوا ان ذلك كان لعذر مشروع يلزمهم ان يدفعوا ثمن التذكرة مضاعفاً .

البند الثامن – كل من لا يكون بيده تذكرة نفوس بعد مضي المدة المعينة اذا تقدم لاجراء معاملة تتعلق بالعمر والهوية لا تقبل تلك المعاملة منه ما لم يستحصل على تذكرة نفوس بالثمن المضاعف .

البند التاسع – كل من يفقد تذكرته يمكنه ان يحصل على غيرها بدفعه ثمنها العادي .

البند العاشر – ان كلما يدرج في تذكرة النفوس يلزم درجه بالحرف الواحد في سجله المخصوص .

البند الحادي عشر – كل تذكرة نفوس لا يكون موقعاً عليها بخاتم متصرفية جبل لبنان الرسمي وخاتم مجلس ادارته الكبير تكون غير معتبرة وحاملها مسؤولاً .

البند الثاني عشر – عند حدوث ولادة يلزم الاب او من يقوم مقامه بعد وقوعها بسبعة ايام على الكثير ان يخبر بها شيخ الصلح وان لم يكن في القرية شيخ فالمختار وان يدفع له رسم تذكرة مولوده والا يغرم من ربعين الى خمسة ارباع مجيدي جزاء نقدياً وحينئذ يرقم شيخ القرية او مختارها ذلك بتاريخه في الجدول الشهري المبين في البند الرابع من هذه التعليمات .

البند الثالث عشر – اذا تهامل مشايخ الصلح او المختارون في اجراء ما ذكر يغرمون عن اول مرة بدفع خمسة ارباع مجيدي وعن المرة الثانية عشرة ارباع مجيدي واذا تكرر الاهمال يعزلون .

البند الرابع عشر – كل من يقدم على تحريف تذكرة نفسه بالحك او بالكشط او بغير ذلك او بتبديل عباراتها المسجلة في سجلها المخصوص او يستعمل تذكرة نفوس غيره قصد اخفاء هويته يجازى قانوناً .

د – (موازنة مالية عمومية بين ما تستحق كل طائفة من طوائف جبل لبنان بسبيل رواتب المأموريات في القضاء والمركز المتصرفي الجليل والجندرمة على مقتضى التعديل الاصلي بحسب عدد المكلفين فقط لا بحسب ويركور الاملاك وما يأخذه كل منها الآن بسبيل الوظائف :

First part of the Thesis

عدد المكلفين بحسب التعديل الأصلي	الرواتب الجارية في سنة ٣٢٥	في المركز المتصرفي	الجندرمة	القضوات	اسم الطائفة
٨٣١٩	١٣١٠٠	٩٣٠٠	١٠٥٠	٢٧٥٠	مسلمون
١٤٠٥٦٢	١٣٢٣٨٥	٥١٢٥٠	٣٢١٨٥	٤٨٩٥٠	موارنة
١٠٥١٠	٣٦٥١٥	١٤٢٥٠	٨٨١٥	١٣٤٥٠	دروز
٣٣١٧٤	٣٢١٥٠	١٨١٠٠	٢٣٥٠	١١٧٠٠	روم ارثوذكس
٢١٠٩٤	٢٠٢٤٠	٧٩٥٠	٤١٩٠	٨١٠٠	كاثوليك
١٠٣١٠	٩٢٠٠	٥٢٥٠	٣٠٠	٣٦٥٠	متـــاولة
٤٢١	٨٠٠	٥٠٠	٣٠٠		بروتستانت
٢٤٤٣٩٠	٢٤٤٣٩٠	١٠٦٦٠٠	٤٩١٩٠	٨٨٦٠٠	يكون

يتبين من مطالعة نظـام جبل لبنان ومن مقررات مجلس الادارة التي تعتبر تطبيقاً عملياً لهذا النظام ، ان المجلس المذكور كان يتمتع بصفتين : ادارية مالية : وهي حق الاشراف على موارد المتصرفية ونفقاتها ، وحق توزيع الضرائب ، واستشارية اي ان على المتصرف ان يستشيره في الشئون الاخرى .

ولكن مجلس الادارة في الواقع ، لم يكن اكثر من منفذ لارادة المتصرف الذي هو «الكل بالكل» . فرئيس مجلس الادارة ليس الا وكيلاً عن المتصرف في ادارة الجلسات واتخاذ القرارات وكذلك النائب العام العدلي .

ومضابط مجلس الادارة واحكام المحاكم لا تصبح نافذة الا اذا اقترنت بمصادقته فيوقع عليها تحت كلمة موجبنجة .[1]

ولكن على الرغم من ذلك يمكننا القول ان مجلس الادارة هو النواة لمجلس النواب الحالي . اذ انه بعد ان كان في ظل الحكم التركي منفذاً لأرادة المتصرف اتخذ لنفسه في عهد الاحتلال ، وقبل الانتداب ، الصفة التمثيلية وراح يطالب بحقوق الشعب اللبناني كهيئة سياسية مسؤولة .

(١) حقائق لبنانية للشيخ بشارة الخوري صفحة ٢٨

First part of the Thesis

فلما جلا الاتراك عن بـلادنا في اواخر صيف ١٩١٨ عمد المجلس البلدي في بيروت الى رفع الراية العربية فوق دور الحكومة ، فوقف الانكليز في وجه هذا العمل ، وعينوا الكولونيل دي بيباب الفرنسي حاكماً على بيروت. وعاش لبنان في قلق وفوضى حتى شهر كانون الثـاني ١٩١٩ اذ اتخذ مجلس الادارة قراراً بانتداب ستة من اعضائه لعرض المطالب الآتية على مؤتمر الصلح الذي سينعقد في باريس .

اولاً ــ توسيع حدود لبنـــان بحيث تتناول جميع انحائه المنسلخة في عهد الدولة العثمانية .

ثانياً ــ الاعتراف باستقلال لبنـان التـام واختياره الحكم الذي ينشده الشعب .

ثالثاً ــ انشاء مجلس نيابي ينتخب اعضاؤه على قاعدة التمثيل النسبي تـأميناً لحقوق الاقليـات ، ويكون لهذا المجلس حق الاشتراع ، والتمتع بجميع ما تتمتع به المجالس النيابية في الحكومات الديمقراطية ، من صلاحيات وحقوق .

رابعاً ــ تأييد الدول الاوروبية للحكومة الوطنية واستقلال لبنان .

وقد اشتركت كل الجماعات اللبنانية في توقيع هذا البيان الوطني ، وبعثوا بمذكرة الى مؤتمر الصلح . فأرسل السيد كليمنصو جواباً على هذه المذكرة ، يعترف فيه بحقوق اللبنانيين واستقلالهم الجزئي .

وبعـد عقد مؤتمر الصلح في باريس اقبلت لجنة كراين الاميركية لأجراء الأستفتاء في سوريا ولبنان بشـأن مصيرهمـــا ، وكانت نتيجة الاستفتاء طلب الاستقلال التام الناجز .

ولكن مؤتمر الصلح لم يستجب لرغبة الشعبين في تقرير مصيرهما ، بل فرض عليهما وصاية فرنسا تنفيذاً لمعاهدة سيكس بيكو .

وقد اظهر اللبنانيون استياءهم من تصرفات رجال الاحتلال ، وتجلى هذا

الاستياء بالقرار الذي اصدره مجلس الادارة في ١٠ تموز سنة ١٩٢٠ على اثر وصول الجنرال غورو الى بيروت وانتقد فيه نظام الحكم المباشر الفرنسي العسكري ، وهو النظام الذي قضى على صلاحيات مجلس الادارة وحط من كرامته امام الرأي العام .

وقد تضمن القرار المذكور المطالب التالية :

١ – استقلال لبنان التام وحياده السياسي .

٢ – اعادة المسلوخ منه سابقاً بموجب اتفاق يعقد بينه وبين حكومة سوريا.

٣ – درس المسائل الاقتصادية ، وتقريرها وفقاً للمصلحة العامة بواسطة لجنة مؤلفة من الفريقين ، وتنفيذ قراراتها بعد موافقة مجلسي لبنان وسوريا .

٤ – تعاون الفريقين في السعي لدى الدول للموافقة على هذه البنود وضمان حكمها وصواب فائدتها . وقررت اكثرية المجلس الموقعة على هذه المطالب ، التوجه الى الاوساط العالمية لا بلاغها الى المقامات الرسمية .

ولم تكد تعرف فرنسا بهذا القرار الخطير ، الذي فشا به احد الاعضاء الموالين لسياستها ، حتى صدر امر بألقاء القبض على الاعضاء ، فقبض عليهم وهم بطريقهم الى دمشق ثم صدر قرار من المفوض السامي بحل مجلس الادارة .

وفي ايلول سنة ١٩٢٠ اعلن الجنرال غورو ، المندوب السامي الفرنسي استقلال لبنان الكبير . ولكنه اصدر في اليوم نفسه القرار رقم ٣٣٦ الذي اعطى حاكم لبنان الكبير الفرنسي السلطة التنفيذية، وجعله مسؤولاً عن السلامة العامة امام المندوب السامي .

وكانت صلاحية الحاكم وضع مشروع الموازنة ومشاريع الضرائب والقرارات وتعيين موظفي الدولة شرط عرض جميع هذه الامور على المفوض السامي للموافقة عليها كما انشأ القرار المذكور مجلساً سمي «**لجنة لبنان الادارية**» ، مؤلفاً من سبعة عشر عضواً، «يعينهم» ويرأس اجتماعاتهم المفوض السامي الذي

كان له حق الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحاكم والمجلس ، كما كان له حق حل المجلس وتأجيل اجتماعاته .

اما أهم اختصاصات المجلس المذكور فكانت اقرار الموازنة ، والفصل في بعض المسائل الادارية . اما من الناحية التشريعية الصرفة فلم يكن لاقتراحات المجلس وقراراته الا صفة استشارية، لأن حق التشريع كان يعود الى المفوض السامي والحاكم . كما لم يكن للمجلس اي رقابة على السلطة التنفيذية .

وفي الثامن من آذار سنة ١٩٢٢ اعلن الجنرال غورو النظام الاساسي لحكومة لبنان الكبير وهو يقضي بانتخاب مجلس تمثيلي يتمتع بحق التشريع .

وجرت في ايار من السنة نفسها الانتخابات لهذا المجلس التمثيلي ، وعقد اولى جلساته في ٢٥ ايار سنة ٩٢٢ وانتخب حبيب باشا السعد رئيساً له .

في هذه الجلسة التاريخية القى الجنرال غورو المفوض السامي الفرنسي خطاباً سياسياً اوضح فيه صلاحيات هذا المجلس، كما بين فيه مخطط الحكم في لبنان بالتعاون مع الانتداب الفرنسي .

واننا اذ نثبت اهم ما جاء في خطاب المندوب السامي الفرنسي في هذا الكتاب، فانما نهدف الى تبيان ما اخلف الانتداب من وعود وما تنكر له من عهود ، لا سيما في حقل التشريع ، فلقد بقي المفوض السامي الفرنسي يشرع فيما كان مجلسها التمثيلي ، ثم النيابي ، قائماً :

يا حضرة النواب .

اني لسعيد بأن احيي في اشخاصكم ، المنتخبين الاولين للبنان الكبير ، في عهد نظام يجعل للانتخاب وللتعبير عن الرأي العام ، من المعاني والمرامي العملية ما لم يكن لها في حين من الاحيان . ولقد ادركت البلاد هذا الامر بقوة الغريزة ، فأقبلت على الاقتراع ، حتى بلغ عدد المقترعين ٩٠ في المئة في بعض المناطق الانتخابية ، وهو مبلغ جدير بالذكر ، فأظهرت البلاد بذلك الأقبال

انها تعتبر انتخابات ايار سنة ١٩٢٢ ، عملاً جم النتائج ، وان المجلس المقبل سيكون له تأثير كبير جداً في مستقبل الأمة ، فعليكم ان تثبتوا ايها السادة ، سداد ما اظهرته البلاد من الاهتمام العظيم بالانتخابات ، وما ابدته الامة من الثقة بكم .

ان اعباء المهمة التي يلزمكم النهوض بها لثقيلة جداً ، فعليكم اولاً ان تحققوا النظر ، وتعللوا الفكر في مسألة الميزانية ، واعني بهذا ان يتبع في لبنان الكبير النظام الاداري الذي يتفق مع موارده المالية العادية .

ولقد رجوت من حاكمكم ان يعرض عليكم مشروعاً يمكن اتخاذه قاعدة لدرس هذه المسألة الهامة عند الدولة ، وسيعرضه عليكم بعد ان تقوموا بالأعمال الاولى في فصل جلساتكم ، وتؤلفوا اللجان التي تهيء لكم عملكم .

ان حقوقكم لمتسعة لما لكم من الامتيازات ، سواء كان من الوجهة المالية ، او الوجهة التشريعية . ولما كان قد حدث خطأ في التأويل من هذا الوجه ، اردت ان انتهز الفرصة اليوم لتبديده بجلاء ووضوح ، فالحالة يمكن حصرها في كلمة ، وهي ان كل مسألة تهم الدولة ، لا تحل قبل ان تُدعَوا للتناقش فيها وكل نص تشريعي لا يوضع موضع التنفيذ في لبنان الكبير ، قبل ان يعرض على مجلسه المنتخب لدرسه ، وكل ضريبة لا تنشأ ولا تزاد الا اذا وافق عليها هذا المجلس .

وان ميزانية لبنان الكبير بجملتها ستعرض عليكم لتتناقشوا في جميع اقسامها .

وان المندوب السامي لا يدمج في فصل النفقات الاجبارية ، الا الاعتمادات المالية اللازمة لأيفاء ديون مستحقة على الدولة ، او لتطبيق قرارات تشريعية ماضية ، او لحفظ سير العمل في الدوائر التي لا مندوحة عنها لحياة الدولة الا بعد ان تتناقشوا وترفضوا تقديم تلك الاعتمادات فاذا استثنينا هذا المبلغ الادنى الذي لا بد من ادائه في جميع الاحوال فانكم ستبقون اصحاب الشأن

والتصرف في جميع الاعتمادات المالية التي تضمن ايجاد وصيانة المنشآت الجديدة والقيام بالأعمال العامة اعني انكم تقبضون على جميع اسباب النجاح في البلاد.

فالى تلك المسائل اطلب اليكم ان تصرفوا جدكم وجهودكم قبل كل شيء .

اما التعديلات التي يظهر لنا السير بمقتضى نظامكم الاول انها ذات فائدة وجدوى ، فاننا ندخلها معاً طبقاً لما يدلنا علية الاختبار ولا جرم ان الحكم في شؤون الانظمة والقوانين وادخال الاصلاح عليها بعد العمل والاختبار هما الطريقة الوحيدة التي ادت الى نتائج راسخة في البلدان التي هي اعرق جداً من بلادكم في الانظمة والقوانين الحرة . وان ما يأتي من جانب العادات والاجتهاد ، لهو في الحقيقة ابقى واطول عمرا مما ينال من طريق النصوص القانونية. ورجال القانون منكم يعلمون ما للاجتهاد القضائي Juriosprudence من الشأن والخطورة بجانب القانون نفسه حتى في الحقوق المدنية .

تلك هي الروح التي يجب ان تسترشدوا بها في العمل بمقتضى قانون ٨ آذار سنة ١٩٢٢ الذي لا يرمي على الاطلاق الى تقييدكم بنظام اساسي جامد لا يتعدل ولا يتبدل . على ان هناك اناساً سيقولون، ان نصوص النظام الاساسي التي وضعت لتنظيم بداءة الحياة السياسية الجديدة في لبنان الكبير تحول دون تناقش المجلس النيابي في بعض المسائل . فهذا صحيح لا ريب فيه وتلك المسائل هي التي تختص بالعلاقات الدولية التي لها صلة بجميع البلدان الداخلة في دائرة الانتداب الفرنسي . وهنا ارى ان اقدم بعض ايضاحات لا مندوحة عنها في هذا الوجه .

ان بعض المسائل هي بحكم الضرورة مشتركة بين الدول الداخلة في حيز الانتداب الفرنسوي . مثال ذلك : ان هذه الدول تلزمها تعريفة جمركية واحدة ، ورسوم متشابهة للبريد ، فيجب اذن عليها ، ان تعدل عن طلب التناقش فيها لدى حكومتها ومجلسها المنتخب على حدة ، وبمعزل عن بقية

الدول المذكورة ، وانما يجب ان تقدم لها الوسيلة التى تمكنها من التناقش مع جيرانهــا . وهذا سيتحقق بوضع نص وقتي متعلق بالمعاملة اللازمة للاتفاقات المنوى عقدها ، ولا سيما في المسائل الاقتصادية بين جميع الدول الداخلة في حيز الانتداب الفرنسوي .

اما الباعث على وضع هذا النص فهو على الاخص ضرورة تنظيم العلاقات بين لبنان الكبير والدول الاخرى من غير ان يمس استقلاله. وروح هذا النص مستمدة من احدى مناقشات لجنتكم **الاداريـة السابقة** ، **التي يجب ان لا ينسينا تأليف الجمعية اللبنانية المنتخبة** ، **ما قامت به** من الخدمات الحقيقية في عهد كانت تكتنفه المصاعب والعقبات في بعض الاحايين . فان تلك اللجنة ، لما رأت ان انشاء ميزانية عامة ، وسلطة مشتركة بين جميع البلدان الموضوعة تحت الانتداب الفرنسوى ، لا يتفق مع استقلال لبنان الكبير طلبت ان تعقد اتقاقات بينه وبين جيرانه في مواضيــع معينة لمدة محدودة ، اي بدون ان تتنازل الدول المتعاقدة عن شيء من سيادتها . فعمدت الى تلبية هذا الطلب وتحقيق تلك الامنية وطلبت ان توضع اصول معاملة وقتية يتمكن بها مندوبو البلدان التي يهمها هذا الأمر من تنظيم الشؤون التي تقضي الضرورة بجعلها مشتركة بين سوريا ولبنان .

فعليكم اذن ان تختاروا المندوبين الذين ستوفدهم حكومتكم للتناقش في تلك المسائل المشتركة مع مندوبي الدول الاخرى التي يهمها الامر ، وستعرض عليكم التعليمات التي ستبلغ اليهم في الموضوع لتنظروا فيها ثم تعرض عليكم نتائج مناقشاتهم قبل ان تصبح قانوناً مرعياً ...

* * *

ولقد صدر بعد هذا الخطاب التــاريخي تعديل للقرار ٣٣٦ ، توضحت خطوطه الكبرى في الخطاب المذكور ، ولكنه لم يكن ذا اثر في تغيير طريقة الحكم . فقد ظـل المفوض السامي الحاكم المطلق الذي يجمع بين يديه سلطة التشريع وسلطة التنفيذ ، حتى انه كان يعزل النواب المنتخبين .

ان القرار ٣٣٦ وجميع التعديلات التي أدخلت عليه فيما بعد ، لم يكن لها الا صفة مؤقتة لأن المــادة الأولى من صك الانتداب أوجبت على السلطة المنتدبة ان تهيء النظام الاساسي لسوريا ولبنان ، ضمن مهلة لا تتجاوز الثلاث سنوات .

وفي سنة ١٩٢٥ ، أرسل المفوض السامي الجنرال ساراي ، مشروعاً الى حكومته في باريس تضمن المبادىء العامة المنوي تطبيقها في سوريا ولبنان . فألفت الحكومة الفرنسية آنذاك لجنة نيابية فرنسية للنظر في المشروع المقترح برئاسة النائب « بول بونكور Paul Boncour » فقررت هذه اللجنــة ، بعد البحث في النصوص القانونية ، **ان اقرار الدستور اللبناني يجب ان يتم في المجالس النيابية اللبنانية** ، وان مهمة الدولة المنتدبة تنحصر في **الاشراف** على سير الدروس الدستورية ومناقشات مجلس النواب اللبناني لمشروع الدستور .

وفي ١٠ كانون الاول سنة ١٩٢٥، دخل الجنرال ساراي مجلس النواب اللبناني وأبلغه قرار اللجنة النيــابية الفرنسية . فانتخب مجلس النواب لجنة ثلاثية عهد اليها بوضع مشروع للدستور اللبناني بالاتفاق مع المفوض السامي وتحت رقابته.

وبعد ان وضعت اللجنة الثلاثية مشروعاً بالاتفاق مع المفوض السامي ، أو بالأحرى « وافقت على مشروع الدستور كما وضعــه الجنرال ساراي » ، انتخب مجلس النواب لجنة ثانية أطلق عليها اسم « لجنة الدستور » تألفت من اثني عشر عضواً ، **ستة من اعضاء المجلس** ، وستة من الاعيان اكثرهم من كبار الموظفين . وقد رأت لجنة الدستور أن تقوم باستفتاء شعبي على بعض النقاط ، فوجهت الى رؤساء الطوائف الدينية والموظفين ، وكثير من الشخصيــات والافراد ، أسئلة تتعلق بالمسائل الاساسية التي يرتكز عليها كل دستور ، وأهم تلك الأسئلة :

١ — ما هو شكل الحكومة ملكية دستورية ، أم جمهورية ؟

٢ — هل يجب ان يتألف البرلمان من مجلس أو مجلسين ؟

٣ ـ هل تكون الوزارة مسؤولة امام رئيس الدولة ، أم امام البرلمان ؟

٤ ـ ما هو الافضل ، المسؤولية الوزارية الفردية ، أم المسؤولية الوزارية التضامنية ؟

٥ ـ ما هو الأفضل ، تعيين اعضاء مجلس الشيوخ ، أم انتخابهم ؟

٦ ـ هل يجب اخذ الطائفية أساساً لتوزيع المقاعد في البرلمان ؟

هذه هي أهم الأسئلة التي وجهتها اللجنة الدستورية لبعض طبقات الشعب . ولكن هذا الاستفتاء كان في نطـاق ضيق ، كما ان الأجوبة التي وردت الى اللجنة كانت قليلة جداً .

بعد ان انتهت اللجنة الدستورية من الموافقة على مشروع الدستور ، عقد المجلس التمثيلي في ١٩ ايار سنة ١٩٢٦ جلسة علنية ، بحث خلالها المشروع المذكور ، فأقره بعد ان ادخل عليه بعض التحفظات المتعلقة بالسلطة المنتدبة .

وفي ٢٢ ايار ١٩٢٦ تحول المجلس التمثيلي الى مجلس نواب ووافق المفوض السامي على الدستور الجديد وأنشأ مجلساً للشيوخ مؤلفاً من ١٦ شيخاً بطريق التعيين .

وفي ٢٦ ايار سنة ١٩٢٦ اجتمع مجلسا الشيوخ والنواب في هيئة عامة وانتخبا السيد شارل دباس اول رئيس للجمهورية اللبنانية[١] .

لقد اناط هذا الدستور بنصه القديم السلطة التشريعية بمجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب .

فمجلس الشيوخ كان يتألف من ستة عشر عضواً يعين سبعة منهم رئيس الدولة بموافقة مجلس الوزراء وينتخب الباقون بالاقتراع السري على درجتين .

وفي ١٧ تشرين الاول سنة ١٩٢٧ صدر قانون ، دستوري ألغي بموجبه

١ ـ حسن الحسن ـ الدستور في لبنان صفحة ١٢٧ ـ ١٢٩

مجلس الشيوخ وأدغم اعضاؤه بمجلس النواب واصبح ثلثا اعضاء هذا المجلس منتخبين والثلث معيناً .

أما مجلس النواب فقد كان عدد اعضائه وطريقة انتخابهم معينين بقانون الانتخاب . فالمجلس الاول الذي أقر الدستور كان مؤلفاً من ثلاثين عضواً . وعندما أدغم به مجلس الشيوخ سنة ١٩٢٧ باسم « المجمع اللبناني » اصبح العدد ستة واربعين نائباً . وفي سنة ١٩٢٩ جعل العدد خمسة واربعين ثم خفض سنة ١٩٣٤ الى خمسة وعشرين ثم ارتفع الى ثلاثة وستين ثلثهم بالتعيين والثلثين بالانتخاب .

وظل الحال على هذا المنوال حتى ١٨ اذار سنة ١٩٤٣ اذ عدلت المادة ٢٤ من الدستور وأعيد العمل فيه بعد ان عطله المفوض السامي الفرنسي في بداية الحرب الكونية الثانية . وعدل قانون الانتخاب فجعل عدد النواب خمسة وخمسين عضواً ينتخبون جميعاً والغي مبدأ التعيين .

وفي خلال آب سنة ١٩٤٣ جرت الانتخابات النيابية ثم انتخب المجلس المنتخب الشيخ بشاره الخوري رئيساً للجمهورية وترأس السيد رياض الصلح اول حكومة له . وقد عدلت هذه الحكومة الدستور تعديلاً اساسياً الغت بموجبه وصاية الدولة الفرنسية المنتدبة وجعلت اللغة العربية وحدها لغة البلاد الرسمية . واثار هذا التصرف الفرنسيين فأمر المفوض السامي بالقاء القبض على رئيس الجمهورية وبعض اعضاء حكومته واعتقلهم في قلعة راشيا . **الا ان اللبنانيين ، غضبوا لكرامتهم واضربوا وتظاهروا** ، وناصرتهم الدول العربية واكثر دول العالم فاضطر الفرنسيون لأطلاق سراح المعتقلين واعادتهم الى مناصبهم في الثاني والعشرين من تشرين الثاني ١٩٤٣ الذي اصبح منذئذ عيد البلاد الوطني (عيد الاستقلال) ولم يتمتع لبنان في الواقع بالاستقلال الا منذ ان تم جلاء آخر جندي فرنسي عن البلاد في ٣١ كانون الاول سنة ١٩٤٥ .

مدخل الى الحقوق البرلمانية

الفصل الاول

مصادر الحقوق البرلمانية

لقد تكون مع تطور الحياة النيابية، مجموعة من التقاليد والقواعد والسابقات اطلق عليها العالم اوجين بيار ، امين عام مجلس النواب الفرنسي سنة ١٨٩٣ ، اسم الحقوق البرلمانية .

والواقع ان هذه المجموعة مضافة الى الدستور ، والتشريع الانتخابي ، تشكل المصادر الاساسية لما سمي بالحقوق البرلمانية . هذه الحقوق التي توفر على كل مجلس عناء التفتيش عن اصول العمل فيه ، وتحول دون الفوضى في اجتماعاته لأنها تنظم علاقات النواب بالحكومة ، وعلاقاتهم بعضهم ببعض ، كما تنظم طرائق المناقشة واتخاذ المقررات .

المصدر الاول – الدستور

ان النصوص الدستورية ، هي في الواقع محور المناقشات البرلمانية ، ومرتكز النشاط النيابي . ويترتب على ذلك ، ان على المجلس النيابي ، ولو كان صاحب السلطة التشريعية ، وقادراً كل حين على ان يعدل الدستور او القانون،

على هذا المجلس ان يحترم هذا الدستور وهذا القانون . اذ لو جاز للمجلس ان يتجاوزهما ، بحجة انه هو صاحب السلطان المطلق بتعديلهما، لأصبحت النصوص الدستورية والقانونية تحت رحمة المقررات النيابية .. وعندما يجيز المجلس لنفسه ان يتخذ ، ولو بأجماع الآراء ، قراراً مخالفاً للدستور ، يصبح خرق الدستور ممكناً في كل حين .

وللدستور حرمة وقدسية لا تجيزان مسه او تعديله الا ضمن تصميم واصول معينة بطريقة الحصر فيه ، فلأجل ضمان سلامة الدستور من اي افتئات قد يقع من السلطة المشترعة ، اقرت بعض الدساتير مبدأ مراقبة دستورية القوانين ، بوساطة هيئة قضائية عليا ، هي لعمر الحق ألزم ما يلزمنا ، وما يلزم كل بلد تفتقر مجالسها لاهل العلم والاختصاص .

المصدر الثاني – قوانين الانتخاب

ان قوانين الانتخاب كمصدر من مصادر الحقوق البرلمانية ، لا تظهر اهميتها وفاعليتها الا في مرحلة النظر في صحة الانتخابات verification des pouvoirs . ولكنّ لقوانين الانتخاب اثراً آخر في تكوين الحقوق البرلمانية يتجلى عند البحث في تعديل هذه القوانين . وهو اثر أبلغ من سابقة ، ولو انه لم يحدد مباشرة قواعد الاصول التشريعية ذلك لأن طريقة الانتخاب تشغل باستمرار أذهان النواب فتحرك فيهم روح المبادرة التشريعية ، سواء في جوهر المناقشات او في اصولها .لذلك يكون من المستحسن في مطلق الاحوال ، ان لا تكون قوانين الانتخاب سبباً لوضع النواب المنتخبين في حالة تنافس انتخابي مستمر .

المصدر الثالث – النظام الداخلي

ونصل اخيراً الى المصدر الاغزر من مصادر الحقوق البرلمانية وهو النظام الداخلي .

النظام الداخلي هو مجموعة التقاليد التي يسير عليها المجلس ، والقواعد التي يقرها لتنظيم العمل فيه . وغايته الاساسية توفير الحرية للنواب للمناقشة والتقرير في جو من الطمأنينة والهدوء .

ويتضمن هذا النظام عادة الطرائق التي يتألف بموجبها جهاز العمل ، كما يحدد اصول المناقشة والتصويت ويحدد علاقة المجلس بالحكومة وينص على العقوبات الرادعة عند خرق النظام .

ان النظام الداخلي هو من صنع افراد ذوي ارادة حسنة ، يحاولون جهدهم ان يجدوا حلولاً لما قد يعترض العمل النيابي من عقبات. ولكن اي نظام، مهما بذل في وضعه من جهد ، لا يمكن ان يستدرك كل الحالات ويذلل كل العقبات ، فهو يكتمل متدرجاً مع الحياة النيابية ، بالتعديلات والتفسيرات والاجتهاد . وفوق كل هذه ، يلعب الضمير المهني الدور الاول .

فالضمير المهني هو الهبة القدسية والناموس الموجه الذي يسمو بصاحبه من صعيد التحرك الميكانيكي الى صعيد العمل الواعي . وهو الحافز الخفي ، الذي يدفع بالانسان لأن يستفرغ في كل عمل وسعه ، ويستنفد طاقته، متوخياً لهذا العمل وجوه النجاح ، متلمساً اسبابه من مظانها ، متطلباً وسائله من مبغاتها .

واي عمل ، كبيراً كان ام صغيراً ، لا يعمل بوحي الضمير فمصيره الى الخسران والفشل .

ان للنظام الدخلي في اكثر الاحيان اثراً أبلغ من اثر الدستور نفسه في تسيير الاعمال العامة . ولذلك نجد في معظم الدساتير نصوصاً هي بطبيعتها من صلب الاحكام التنظيمية . ومن امثلة ذلك في دستورنا ، مسألة انتخاب عمدة المجلس وعلنية الجلسات ، والتصويت وحسبان الاغلبية ، والنصاب .

والنظام يعيش طويلاً بعد المجلس الذي اقره . انه يعيش ما دامت الاسس الدستورية باقية على حالها . ولكن المجالس النيابية في العالم ، كانت وما تزال

تتناول ، باستمرار هذا النظام بالتعديل .

ولكن المبدأ الرئيسي الذي يجب التنبه اليه هو انه لايكفي ان يكون للمجلس نظام داخلي لكي يحقق اعمالاً كبرى . بل يجب ان يكون هذا النظام معروفاً من النواب . ومعرفة النظام لا تعني قراءته فحسب ، ولا حفظه عن ظهر قلب ، انها مراس قبل كل شيء وربط منطقي واع بين مختلف نصوصه .

وما دام النظام لم يصبح ملكة في عقول النواب ، فان العمل التشريعي سيتعرض للنكسة . اذ يمكن في كل لحظة ان تبرز فئة من النواب تنادي بتعديل نصوص في النظام لأنها تراها غير وافية بالموضوع .

فلكي يكتسب النظام منعة ويصبح سهل التطبيق يجب ان لا يكون في كل حين ، موضعاً للتعديل .

« ان نظاماً ناقصاً يعرفه النواب جيداً ، هو افضل من نظام يعدل باستمرار ، ويشكل عند درس كل مسألة مشكلة مستقلة بذاتها تفرض على النواب المقارنة بين النصوص القديمة والنصوص الجديدة »

على انه يجب ان لا نفهم من ذلك ان المجلس ، الذي تكشف له التجارب المتكررة ، نقصاً في نصوص نظامه او عيباً في صيغتها ، يجوز له ان يسكت عنها . يجب عليه ان يعمد فوراً الى التعديل والتصحيح. ولكن عليه ايضاً ان يحيط هذا العمل بضمانات كافية من التبصر والتروي لا تقل عن تلك التي تحاط بها التعديلات التي تقع على الدستور .

الفصل الثاني

نظامنا الداخلي ومراحل تطويره

ان نظامنا الداخلي مستمد كأكثر أنظمتنا وقوانيننا من التشريع الفرنسي. وقد تطور كغيره من الانظمة مع الحياة النيابية ، ولكنه ظل قاصراً عن ان يستدرك جميع الحالات ويذلل جميع العقبات .

ومن يتتبع الحياة النيابية في لبنان ، يلاحظ ان النظام في بدء الحياة النيابية كان مع الاسف محترماً اكثر مما هو عليه الآن ، وان النواب يتدرجون بالاستخفاف به مع الزمن .

لقد مر بنا انه كان للبنان في العهد العثماني مجلس ادارة . ولكننا لم نعثر على نظام داخلي لذلك المجلس . ولما حل مجلس الادارة وحلت محله اللجنة الادارية لم تختلف قواعد العمل فيها عن القواعد المتبعة في ادارة الجمعيات العادية ، وأكثرها مستمد من «قواعد روبرت»

وفي ٦ حزيران سنة ١٩٢٢ أقر النظام الداخلي للمجلس التمثيلي .

وفي ٢٦ حزيران سنة ١٩٢٦ عدلت بعض مواد هذا النظام وطبق في مجلس الشيوخ كما طبق في مجلس النواب حتى سنة ١٩٣٠ اذ أقر في اول ايلول اول نظام داخلي لمجلس النواب .

ثم في سنة ١٩٥٣ أقر النظام الحالي .

وها نحن نستعرض باختصار هذه المراحل الاربع .

النظام الداخلي للمجلس التمثيلي

في جلسة ٦ حزيران سنة ١٩٢٢ شرع المجلس التمثيلي بدرس النظام الداخلي الذي كلف بوضعه لجنة من اعضائه برئاسة الاستاذ اميل اده ، وانتهى منه في جلسة الثامن من الشهر نفسه (اي في فترة ثلاثة ايام)

ويتألف النظام المذكور من سبع واربعين مادة مقسمة على ستة فصول :

الفصل الاول ـ ادارة الجلسات (المواد ١ ـ ١٤)
الفصل الثاني ـ اللجان (المواد ١٥ ـ ١٨)
الفصل الثالث ـ التصويت (المواد ١٩ ـ ٢٢)
الفصل الرابع ـ الغياب والاجازات (المواد ٢٣ ـ ٢٤)
الفصل الخامس ـ العقوبات (المواد ٢٥ ـ ٣٧)
الفصل السادس ـ احكام مختلفة (المواد ٣٨ ـ ٤٣)

وقد اقترح النواب اربع مواد بكيفية تعديل النظام واقرت . وظل هذا النظام ، على ما يعتوره من نقص ، وغموض محور العمل حتى سنة ١٩٣٠ كما سنرى .

ففي سنة ١٩٢٦ اعلن الدستور اللبناني واصبح لبنان جمهورية ، واصبح له مجلسان للتشريع هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ :

اما مجلس النواب فقد اتبع النظام الداخلي للمجلس التمثيلي الذي اشرنا اليه آنفاً . واما مجلس الشيوخ فقد كلف لجنة من اعضائه لوضع نظام داخلي له . ولكن هذه اللجنة ، معتذرة بضيق الوقت ، قررت تبني النظام الداخلي لمجلس النواب ما عدا الفصل المتعلق منه باللجان اذ وضعت نصاً جديداً بشأنها ظل مطبقاً حتى تاريخ دمج المجلسين بمجلس نيابي واحد .

وها نحن نلخص عن محاضر جلسات مجلس الشيوخ الوقائع والمناقشات التي حصلت بهذا الشأن لما فيها من فائدة .

٢ – نظام مجلس الشيوخ

عقد مجلس الشيوخ الجلسة الاولى يوم الثلاثاء في الخامس والعشرين من ايار سنة ١٩٢٦ برئاسة السيد نخلة تويني اكبر الاعضاء سناً .

واذ لم يكن لمجلس الشيوخ آنئذ نظام داخلي، كما ذكرنا ؛ فقد اتبع التقليد المعروف في مجالس العالم والذي يقضي بان يرئس الجلسة الاولى اكبر الاعضاء سناً .

ثم شرع بانتخاب الرئيس ونائبه واميني السر وفقاً لاحكام المادة الرابعة والاربعين من الدستور .

وفي جلسة ١٦ حزيران سنة ١٩٢٦ وجه الدكتور ايوب ثابت عضو مجلس الشيوخ استيضاحاً للحكومة عن سبب تشكيلها من سبعة وزراء بدلاً من اربعة.

وكان من الطبيعي ان يأخذ هذا السؤال مجراه القانوني. لذلك اعلن رئيس مجلس الشيوخ الشيخ محمد الجسر ما يأتي :

« **ليس لدينا نظام داخلي** ، ولكننا نتبع التقاليد البرلمانية . وسيبلغ هذا الاستيضاح الى الوزارة لتجيب عليه .. ثم لا يخفى ان مجلسنا هذا شكل حديثاً ، لذلك فاننا نحتاج الى نظام داخلي ، فارجو انتخاب لجنة لوضعه .

وانتخب المجلس لجنة لوضع النظام الداخلي مؤلفة من السادة ايوب ثابت ، واميل اده ، والبير قشوع ، وابراهيم حيدر ، ويوسف نمور .

ثم انتخبت اللجنة الاستاذ البر قشوع مقرراً فقدم مشروعاً الى المجلس في جلسة ٢٦ حزيران سنة ١٩٢٦ واوضحه ببيان نقتطف منه الفقرات التالية :

« بعد ان درسنا جملة مشاريع **من الانظمة الاجنبية** اتضح لنا ان النظام الداخلي هو تتمة الدستور ، وعليه يقوم محور العمل المعقول ، الا اذا اردنا ان نجعل المجلس مثل برج بابل . اذا لم تسر الامور بالنظام ، واذا لم يؤخذ

لكل مسألة نظام تصبح البلبلة لها اول وليس لها آخر . لذلك يجب ان يكون النظام من الشؤون الاساسية **التي لا تفرق عن الدستور نفسه** . ولما كان لم يتيسر لنا الوقت الكافي لوضعه بكامله ، لذلك رأينا ان نقيد عملنا بنظام موقت الى ان تكون اللجنة قد تمكنت من وضع النظام النهائي .

ان القانون يقسم الى ثلاثة اقسام :

قسم يتعلق بالحركة الداخلية ، وتأمين النظام سواء بين الاعضاء او الجمهور.

والثاني يتعلق بسير المباحث سواء أكانت تتعلق بالقوانين او الاسئلة للوزارة او المناقشة مع الحكومة .

والثالث وهو الاهم ، وعليه ركن العمل ، ولا يمكن ان يتم شيء بدونه ، يتعلق بتشكيل اللجان التي توسل اليها القوانين والمشاريع والاعمال كي تمهدها وتضعها بقالب مسبوك ومأنوس وتعرضها على المجلس للمناقشة .

«لقد رأت اللجنة ان تطلب الى المجلس **ان يتخذ نظام المجلس النيابي نظاماً موقتاً له**.. ولكنها رأت في الوقت نفسه انه لا بد حالاً من تقرير المبدأ الذي يتخذ لانتخاب اللجان ، واحدة كانت او اكثر .. ولذلك حصرنا النظر في هذه المسألة ، وقدمنا فيما يتعلق بها فصلاً متمماً .. ولقد وقعنا في حيرة . فمجلسنا مؤلف من ستة عشر عضواً يخرج منه الرئيس الذي لا يشترك في هذه الاعمال (اعمال اللجان) .. فكيف يمكن تأليف لجان متعددة لدرس المشاريع اذا كنا نريد ان يكون هناك درس لا تشخيص رواية . اقول لا يمكن مطلقاً ان يؤلف من ١٥ شخصاً لجان تكون لجاناً ، لا على ورق فقط ، بل للشعب . واذا اردتم تأليف لجان فلا بد من وضع الاشخاص انفسهم في لجان متعددة . والعمل لا يكون بالظواهر بل بالحقائق. وهذا العاجز قد علمه الدهر بسبب مهنته ان اللجان لا يكون فيها اكثر من واحد او اثنين هما محور العمل **والباقون يحضرون آخر جلسة لاعطاء موافقتهم** ..

« لذلك اقترحنا ان تكون لجنة واحدة مؤلفة من تسعة اعضاء ، وبالطبع

هؤلاء لا يمكنهم جملة القيام بكل شيء ، فعليهم ان يؤلفوا لجاناً فرعية . على ان كل القرارات والتقارير ترسل تحت رأي وموافقة اللجنة العامة ..

وختم المقرر بيانه بان طلب من الرئاسة ان تطرح للتصويت الاسئلة التالية:

١ – هل يصادق المجلس عما خص سير المعاملات الداخلية، بالاكتفاء لوقت قريب ، بنظام المجلس النيابي ؟

٢ – اذا كان كذلك ، هل يستصوب المجلس انتخاب لجنة واحدة ذات تسعة اعضاء كي تهيء الاشغال والمسائل التي تطرح على المجلس كي يمكن البحث فيها بعد ذلك التمهيد .

٣ – بعد المباحثة بهذين السؤالين والتصويت عليهما، ندخل في المناقشة مادة مادة بمواد المشروع الذي وضعته اللجنة ، اذ ما الفائدة في البحث فيها اذا كان المجلس يرفض القبول بتأليف لجنة من تسعة اعضاء » .

ولقد جرت مناقشة في هـذا المشروع اشترك فيه الشيوخ السادة سامي ارسلان ، وحسين الزين ، ويوسف نمور وقـد عارضوه ، والسادة البر قشوع وحبيب السعد وايوب ثابت واميل اده وقد ايدوه . ثم تلي للتصويت اقتراح للسيد يوسف نمور باعتماد نظام المجلس النيابي بما فيه تشكيل اللجان نظاماً موقتاً الى ان تضع اللجنة نظاماً كاملاً فسقط الاقتراح . ثم طرح امر النظـر بمشروع اللجنة للتصويت فنال الاغلبية .

واثنـــاء المناقشة في هذه المواد اقر مبدأ اساسي هو **عدم جواز اشتراك الرئيس في المناقشات** سنأتي على تفصيله في حينه ونكتفي الآن بنقل المناقشة بشأن المادة الرابعة التي نصت على جواز التوكيل في اللجان وهذا نصها :

« على اعضاء اللجنة ان يحضروا كل الجلسات الا بعذر مشروع» .

«ومن الضروري وجود خمسة اعضاء على الاقل ليكون التصويت صحيحاً. وتؤخذ القرارات باكثرية الاصوات . وفي حالة تساوي الاصوات تكون

الارجحية في جانب الفئة التي يكون معها الرئيس . **ويجوز اسناد الوكالة الخطية من عضو الى آخر »** .

نمور – ارجو ان تحذف الفقرة الاخيرة وهي جواز اسناد الوكالة خطاً .

نجار – اثني على ذلك .

ثابت – اريد ان اعرف الاسباب . انا اعرف اسباب وضعها فاريد ان اعرف اسباب طلب حذفها .

نمور – لان القصد القانوني هو مبادلة الافكار . وذلك لا يتم بالتوكيل . قد يمكن الوكيل ان يقول بنظرية غير نظرية موكله .

الدكتور ثابت – لو كانت هذه المادة مختصة بجلسات المجلس لكان قول الزميل في محله . اما وهي هيئة اعدادية ، ولكل عضو حتى الموكل ، ان يأتي للمجلس وينقض مـا تم في اللجنة ، فلا ارى مانعاً من بقاء المـادة على حالها ، فضلاً عن انها تسهل الاعمال كثيراً . تعلمون ان حضور اللجان ، لا شرط يجعله اجبارياً ، وخوفاً من ان تعطل الجلسات، قلنا بقبول التوكيل ووضعنا شرطـاً بوجوب حضور لا اقل من خمسة اعضاء .

الرئيس – هل التوكيل داخل في عداد الخمسة ام الخمسة لا بد من حضورهم ؟

قشوع – الخمسة لا بد من حضورهم لعقد الجلسات، والوكالة جائزة من الاربعة الباقين . وقد بينت ان اعضاء اللجان ليسوا مربوطين حتى برأيهم الخاص بل يمكن ، اذا جاؤوا للمجلس ، ان يرجعوا عنه .

ارسلان – الوكالة منصوص عنها في مجالس بعض الدول ولكنهم يشكون منها . وجميع الشراح لا يستحسنونها . ان اللجنة من الاهمية بمكان لا يقل عن اهمية المجلس نفسه .

اده – لو كانت الوكالة في المجلس لسلمنا بعدم استحسانها . ولكن في اللجنة ،

وضعناها لنتمكن من العمل . واللجنة تمهيدية لا اكثر ولا اقــل ، ويمكن لأي كان ان يرجع في المجلس عن قراره فيها .

ارسلان – هذه اللجنة لا تقاس ، بالنسبة لهذا المجلس ، باللجان العادية لذلك اري وجوب حذف الفقرة .

اده – لنفرض ان هنالك مسألة ادارية تهم البــلاد مطروحة للبحث ، وكان حبيب باشا مثلاً غائباً ، وكلف احد الزملاء ان يبدي رأيه في اللجنة افلا يكون ذلك اوفق ؟

ثابت – نحن نتجادل على وجود هذه (الوكالة) في اللجنة . وفي فرنسا وانكلترا حتى في اميركا هي موجودة في مجالسها . ليست هذه مسألة سياسية او حزبية بل لتسهيل الاعمال .

نجار – اصر ان يلغى لان اشغال اللجنة هامة .

فطرح الرئيس المادة كما وردت للاقتراع فايدتها الاكثرية .

* * *

واذ كان مجلس الشيوخ يقرر فيما خلا مسألة اللجان ، اعتماد نظــام المجلس النيابي (مكرهاً لضيق وقته) كان المجلس النيابي من جهته يشكو النقص والغموض في نصوص نظامه ، ويحاول ان يسن نظاماً جديداً .

نظام مجلس النواب

ففي جلسة ٢ شباط سنة ١٩٢٧ لمجلس النواب تغيب بعض النواب بــدون عذر . فسأل النائب الاسعد : ماذا يكون نصيب المتغيبين بغير عذر ؟

الرئيس – مسؤوليتهم ادبية .

دموس : المجلس لا قانون داخلي له . وكان كلف لجنة الادارة العامة والعدلية وضعه . وحالت اشغال الميزانية دون ذلك . فاســأل المجلس عما اذا كان يريد ان يجتمع في اللجنة لتقرير النظام الداخلي .

زوين – القانون الموضوع في الماضي لا يقوم في حاجة المجلس الحــالي . ولكن يذكر المجلس اننا كنا طلبنا الى لجنة الادارة العامة والعدلية ان تشرع في سن هذا القانون ، والا فيجب ان ننتخب لجنة خاصة لاعداده .

دموس . اذا اجتمع المجلس بصورة خصوصية كلجنة ، وتفــاهم اعضاؤه على المبادىء الاساسية وكلف اثنين او ثلاثة من اعضائه ووضع هذا القانون كان ذلك اوفى بالمرام .

زوين – هذا موافق . انا لا اتشبث برأيي ، لأن المقصود ان يوضــع هذا النظام الداخلي .

وفي جلسة ٢٧ تشرين الاول سنة ١٩٢٧ لفت الرئيس نظر النواب الى هذا الموضوع فقال :

لا يخفى على حضراتكم ان المجلسين اصبحا الآن مجلساً واحداً ، واصبحت لجانها منحلة ، ولكن ذلك بحث يتعلق بالنظــام الداخلي ، فارجو المجلس ان يفتكر في انتداب لجنة في اول فرصة لوضع نظام يليق بهذا المجلس المحترم .

وفي جلسة ١٤ كانون الاول ١٩٢٧ طلب الرئيس انتخاب لجـنة من خمسة اعضاء لوضع النظام الداخلي ، فوافق المجلس على طلبه واقرت عدة مبادىء اثناء مناقشة هذا الاقتراح .

فبعد ان صوت على ان يكون اعضاء اللجنة المــالية تسعة طرح للتصويت الاقتراح بان يكون عدد الاعضاء سبعة في لجان النظــام الداخلي ، واللجنة القضائية واللجنة الادارية ولجنة النافعة .

وسأل الرئيس – هل ترون ان يكون النائب عضواً في اكثر من لجنة واحدة.

دموس – عندما ياتي مختاراً فيمكن ان يكون في ثلاث لجان اذا شاء .

الرئيس – ومبدأ الترشيح يكون اختيارياً فمن شاء ان يرشح نفسه ويعلن الامر فله ذلك .

ثم هنالك مسألة القوانين التي ترد الى المجلس ، **وقد جرت العادة ان تقرأ في المجلس ثم تحال على اللجان**، وفي ذلك ما فيه من ضياع الوقت، فهل يفوض المجلس الرئيس بأن يحيلها الى اللجان رأساً ؟

الرئيس – ثم يوجد في النظام الداخلي الحالي ، ان الرئيس ينتخب رؤساء اللجان، فانا اتنازل عن هذا الحق وارجو المجلس ان يوافقني على تنازلي وعلى ان اللجان تنتخب رؤساءها .

وقد وافق المجلس بالاكثرية على هذه المبادىء ، ثم عين في جلسة ٢٢ كانون الاول سنة ١٩٢٧ ، لجنة مؤلفة من رئيسه ومن النائبين الدكتور ايوب ثابت وجورج زوين لوضع مشروع على ضوء القوانين الحديثة والمناقشات الجارية .

ولكن هذه اللجنة لم تضع المشروع الا في سنة ١٩٢٩ وظل المجلس على النظام القديم حتى جلسة ٢٩ تشرين الاول سنة ١٩٢٩ اذ وزع المشروع الجديد على النواب وانتخب لجنة لدرسه مؤلفة من النواب دموس وزكور وابو ناضر واسحق وشهاب .

ولكن هذه اللجنة لم تدرسه ، ولم تقدم تقريراً بشأنه ، بل وضع بدون تقرير على جدول الاعمال ، وصوت عليه مادة مادة بعد مناقشات استغرقت عدة جلسات وذلك بتاريخ اول ايلول سنة ١٩٣٠ .

٤ – النظام الحالي

ولقد لوحظ اثناء تطبيق النظام سنة ١٩٣٠ ان ثمة نصوصاً غامضة ونصوصاً اخرى لم تعد تأتلف مع الدستور بعد تعديله، فقرر المجلس سنة ١٩٥٣ تشكيل لجنة لوضع نظام جديد .

ووضعت اللجنة النظام الحالي واقرته في اول ايلول سنة ١٩٥٣ ولكنها لم توفق مع الاسف في ازالة الغموض ، بل انها زادت عليه في بعض المواضع . كما انها اهملت نصوصاً مع شديد الحاجة اليها ، ووضعت نصوصاً جديدة لا فائدة منها . لا بل انها في مواضع عدة نصت على احكام مخالفة لنص الدستور.

ولذلك رأينا المجلس يعتمد الكثير من نصوص النظام القديم الملغى باعتبارها تقليداً برلمانياً .

* * *

واثناء الدور التشريعي الاخير ، اذ كنت نائباً عن الشوف ، عانيت الكثير من المرارة في ممارسة العمل النيابي ، بسبب سوء التطبيق وسوء التفسير بالاضافة الى سوء التشريع ، فحفزني هذا الامر على وضع مشروع نظام جديد قدمته للمجلس سنة ١٩٥٨ وبقي في ادراجه وما يزال .

ولما شرعت بتأليف هذا الكتاب ، لاحظت ان ثمة نصوصاً في مشروعي ذاك، تحتاج للتعديل فعدلتها، وجعلت مشروع النظام الجديد ذيلاً لهذا الكتاب. ولعل المجلس النيابي الجديد يضع هذا المشروع موضع الدرس ؛ فيقره، ويقضي على الفوضى والاضطراب اللذين يتخبط بهما المجلس .

الباب الاول
مكتب المجلس واجهزته

الفصل الاول
تشكيل مكتب المجلس [1]

١ – جهاز المكتب :

لكل مجلس نيابي جهاز لادارة العمل . ولكن تاريخ انتخاب هذا الجهاز وكيفية تشكيله ليست واحدة في جميع الانظمة .

ففي فرنسا يجتمع المجلس في الجلسة الاولى برئاسة اكبر الاعضاء سناً لانتخاب مكتب المجلس الموقت ثم يشرع بانتخاب لجنة للتحقيق في صحة الانتخابات النيابية (لجنة الطعون) . وبعد تثبيت نيابة نصف الاعضاء ونائب واحد زيادة عن النصف ، يشرع في انتخاب مكتب المجلس الدائم .

اما في لبنان ، فان اول عمل يقوم به المجلس بعد تجديد انتخابه ، هو انتخاب مكتب المجلس المؤلف من رئيس ونائب رئيس واميني سر وثلاثة مفوضين .

---

(١) الاولى ان نقول « عمدة المجلس » لان عبارة Bureau de la chambre قد ترجمت بالدستور بعبارة « عمدة المجلس » (انظر المادة ٣٧ من الدستور الفقرة الثانية) والنظام القديم استعمل كلمة « عمدة » مستوحياً تعبير النص الدستوري .

لقد فرض هذا الامر ، لا في النظام الداخلي فحسب ، بل في المادة ٤٤ من الدستور التي نصت على انه : « في كل مرة يجدد المجلس انتخابه ، وعند افتتاح عقد تشرين الاول ، يجتمع المجلس برئاسة **اكبر اعضائه سناً**، ويقوم العضوان الاصغر سنـاً بينهم بوظيفة امين ، ويعمد الى تعيين الرئيس ونائب الرئيس والامينين ، كل منهم على حدة بالاقتراع السري وبالغالبية المطلقة من اصوات المقترعين. وتبنى النتيجة في دورة اقتراع ثالثة على الغالبية النسبية. واذا تساوت الاصوات فاكبر المرشحين سناً يعتبر منتخباً .

ان النظام الداخلي الحالي ، الذي انتهى التصويت عليه بتاريخ ١٦ ايلول سنة ١٩٥٣ قد اضاف الى مكتب المجلس ثلاثة مفوضين . ولم يكن النظام القديم المصدق عليه في ٢٤ نيسان سنة ١٩٣٠ ينص على هؤلاء المفوضين الثلاثة. ولكنه لم ينص على انشاء لجنة للعرائض والاقتراحات . وقد رؤي ان هذه اللجنة لم تجتمع الا نادراً لعملها الذي يقوم على درس العرائض واحالتها الى مراجعها ودرس الاقتراحات واحالتها الى اللجان المختصة ، وان الرئيس وحده كان ينفرد بهذا العمل. فالغيت اللجنة المذكورة واستعيض عنها بمكتب المجلس بعد ان اضيف اليه المفوضون الثلاثة (الفقرة ٢ من المادة ١٠) .

٢ ـ كيفية انتخاب المكتب :

مخالفة الدستور : ولكن المادة الثالثة من النظام الداخلي التي نصت على ان « ينتخب اولاً رئيس المجلس ثم نائب الرئيس ، كل منهما بورقة واحدة، ثم ينتخب امينا سر بورقة واحدة، ثم ثلاثة مفوضين بورقة واحدة ايضاً قد جاءت مخالفة لنص الدستور. فالنص الدستوري يوجب انتخاب الرئيس ونائب الرئيس واميني السر ، كل منهم على حدة .

وهذا يعني انه يجب ان ينتخب لا الرئيس ونائب الرئيس كلا على حدة فحسب ، بل يجب ان ينتخب كل من اميني السر ايضاً بورقة على حدة .

ومن جهة ثانية ، نصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة ، على ان الرئيس او نائب الرئيس لايعتبر منتخباً الا اذا فاز بالاكثرية المطلقة من اصوات المقترعين في الدورة الاولى ، فاذا لم تحصل الاكثرية المطلقة في الدورة الاولى ، يعاد الانتخاب فوراً وتكفي عندئذ الاكثرية النسبية .

والنص الدستوري لا يقر الفوز بالاكثرية النسبية الا بعد دورة ثالثة لاثانية.

واخيراً ان اميني السر بموجب الفقرة الاخيرة من المادة ٣ من النظام الداخلي ، يعتبران فائزين لمجرد احراز اكبر عدد من اصوات المقترعين . والنص الدستوري واحد لاميني السر والرئيس ونائب الرئيس .

ان هذه النصوص المخالفة للدستور في النظام الداخلي ، قد اتبعت منذ اقرار هذا النظام حتى دورة تشرين الاول ١٩٥٩ . ففي هذا التاريخ وبمناسبة انتخاب مكتب المجلس لفتنا نظر الرئاسة الى انه عند تعارض النص بين النظام الداخلي والدستور يجب ان يطبق نص الدستور .

فأقرنا رئيس المجلس على هذه النظرية في انتخاب اميني السر ولكن بعد ان كان قد تم انتخاب الرئيس ونائبه خلافاً للأصول.

الفصل الثاني

في اختصاصات مكتب المجلس

اولاً ـ الاختصاصات الافرادية

تنص المادة الثانية من النظام الداخلي ان قوام مكتب المجلس رئيس ونائب رئيس وامينا سر وثلاثة مفوضين . فما هي صلاحيات كل منهم ؟

١ – **الرئيس** : تختلف النصوص في دساتير العالم ، في موضوع مدة ولاية رئيس السلطة التشريعية، وكيفية انتخابه، ومدى صلاحياته . فرئيس المجلس الاردني ينتخب لمدة سنة شمسية ويجوز اعادة انتخابه (المادة ٦٩ من الدستور)

ورئيس الجمعية الوطنية الفرنسية ينتخب انتخاباً لمدة سنة .

ورئيس مجلس اللوردات البريطاني يعينه الملك .

ويرأس مجلس الشيوخ الاميركي نائب رئيس الجمهورية الذي ينتخبه الشعب مباشرة مع رئيس الجمهورية لمدة اربع سنوات .

ورئيس البرلمان الايطالي ينتخب للدور التشريعي بكامله .

ورئيس مجلس العموم البريطاني يعين باتفاق مسبق بين النواب . ويقضي التقليد بان يظل محتفظاً بالرئاسة ما اراد ، وطيلة الادوار التشريعية المتعاقبة ، وبان لا يوشح احد ضده في الدائرة الانتخابية . ولقد مرت فترة كان فيها رئيس المجلس من حزب المحافظين، في حين كان حزب العمال هو الفائز بالانتخابات العامة والعكس بالعكس . وعلى الرئيس البريطاني مقابل ذلك ان لا يكون له مطامع في المقاعد الوزارية ، وان يقوم بوظيفته بتجرد كامل ، يرفعه عن مستوى التهمة والشك .

اما في فرنسا فيختلف الامر بعض الشيء . فرئيس الجمعية العمومية الذي تنتخبه الاكثرية ، وتعيد انتخابه سنة فسنة ، لا يتمتع بالقدر من السلطة الذي يتمتع به الرئيس البريطاني. على ان شخصية الرئيس عادة هي التي تفرض نفسها.

والرئيس الفرنسي في التشريفات هو رجل الدولة الثاني. في حين ان الرئيس البريطاني يأتي في الدور الحادي عشر، وذلك لوجود أعضاء العائلة المالكة قبله.

أما في نظامنا في لبنان ، فالرئيس كما رأينا ينتخب انتخاباً ومدة ولايته سنة واحدة .

لم يرد نص صريح على مدة الولاية هذه ، لا في الدستور ، ولا في النظام الداخلي . ولكن هذا الأمر يستخلص من المادة ٤٢ من الدستور ، ومن المادة الأولى من النظام الداخلي ، وكلتاهما تنص على اجتماع المجلس في دورة تشرين الاول **من كل سنة لانتخاب مكتب المجلس .**

ورئيس المجلس عندنا ، هو في التشريفات رجل الدولة الثاني . ولقد نص على ذلك في نظام التشريفات ، لا في النظام الداخلي .

دور الرئيس في الدولة : لم يتضمن النظام الداخلي ، كل ما يتمتع به رئيس المجلس من صلاحيات وما يقع عليه من تبعات ، ولكن التقليد البرلماني في البلدان التي اخذنا عنها نظامنا التمثيلي ، يجعل لهذا الرئيس دوراً على جانب عظيم من الاهمية ، هذه أهم مظاهره :

اولاً – للرئيس دور سياسي عام ، يفرض على السلطة التنفيذية تزويده بالمعلومات ، ومشاورته في الامور كما يفرض عليه هو ، أن يقوم ، في كل نزاع بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، بدور المصلح .

فعلى الوزراء ان يطلعوه على كل ما يتعلق بالمسائل الداخلية ، كما ان على سفراء الدول الاجنبية ان يطلعوه على المسائل الدبلوماسية .

وفي الازمات الوزارية ، عند تسمية رئيس الوزراء ، وتشكيل الحكومة يعتبر رئيس المجلس المستشار الاول لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة الجديد. كما انه يعتبر في داخل المجلس الحكم الفصل في علاقات النواب، وأحزاب المجلس بالحكومة . ومن البديهي القول ، ان الأخذ بنصائح الرئيس او اهمالها يتوقف على قوة شخصيته . ولا يجوز في مطلق الاحوال ان يستخف بآرائه ونصائحه.

واخيراً ان رئيس المجلس هو المصلح بين النواب والاحزاب في كل ما يقوم بينهم من اختلاف . وهو وان يكن منتخباً من اكثرية نيابية معينة ، لا تنقطع علاقاته مع سائر الاعضاء والاحزاب .

ولذا يكف فور انتخابه ، عن اعتبار نفسه رجل حزب معين لينقلب الى حكم صالح. فيعمل على ازالة الخصومات وعلى تخفيف حدتها على الأقل اذا فشل بأزالتها . وهو بهذه الصفة يعتبر عوناً قوياً للحكومة في علاقاتها مع المجلس .

« لقد نص الدستور الفرنسي على وجوب استشارة رئيس المجلس ، عندما يقع بين الحكومة وبين المجلس ازمة تهيب بها للتفكير بحله . ورأي الرئيس ليس ملزماً للحكومة ، ولكنه ضروري ، ولا يمكنها بدونه ان تقدم على الحل. ومن جهة ثانية، فهذا الرأي شخصي يعطيه الرئيس وحده، دون مكتب المجلس ، ويجب ان يكون مكتوباً ليكون مجلس الوزراء على بينة من مضمونه الحقيقي . واخيراً يجب ان يظل رأي الرئيس بهذا الشأن سرياً . اذ لا يجوز ان يطلع الرأي العام على رأي رئيس المجلس الذي هو استشاري فحسب ، في حين ان اراء الوزراء في مجلس الوزراء وهو السلطة التقريرية تظل مكتومة في محاضر جلساته المحفوظة بين يدي رئيس الجمهورية » .

وقد انتقد هذا المذهب ، « باعتبار ان رأي رئيس المجلس يرتدي طابعاً سياسياً يوجب نشره على الرأي العام دون ان يكون ثمة ضرورة لنشر آراء الوزراء ما دام قرارهم بالحل سينشر حتماً » [1] . ولا شك ان هذا التقليد البرلماني يجب ان يتبع عندنا بالنظر لوحدة مصدر النص الدستوري .

ثانياً – ان الرئيس يرأس جلسات المجلس ، ويطبق النظام ، ويراقب اعمال اللجان والمكتب ، ويتكلم باسم المجلس ، ويدير المناقشات ، ويطبق العقوبات ويرأس اجتماعات اللجان المشتركة (المادة ٦ من النظام) .

ان هذا الدور الاداري للرئيس يجعل منه المسؤول الاول عن جميع اعمال المجلس :

أ – فالرئيس هو الذي يدعو النواب للاجتماع حتى ولو كان موعد الاجتماع معيناً بنص الدستور ، كما هي الحال في العقد الاول العادي (المادة ٤٩ من النظام الداخلي) .

١ – اميل بلامونت Les techniqnes parlementaires .

ب – والرئيس يوزع المشاريع والاقتراحات على اللجان المختصة (المادة ٢٢) وهو في هذا يعتبر في النظام الفرنسي ، واحداً من حراس الدستور ، لأن له ان يرفض كل اقتراح يبدو له غير دستوري ، وهو مكلف ان يؤمن احترام الدستور من قبل النواب .

ويذكر في فرنسا ، اقتراح تقدم به احد النواب، يرمي الى اجراء استفتاء حول قانون الانتخاب في حين ان الاستفتاء Referendum لا يلجأ اليه الا في مسألة اعادة النظر بالدستور . فرفض رئيس المجلس هذا الاقتراح واعاده الى صاحبه فثار النائب في الجلسة على قرار الرئيس وتساءل بعنف :

– اذن انها الديكتاتورية !

فأجاب الرئيس هريو : نعم انها لكذلك .

ج – وعلى الرئيس في بداية كل عقد، ان يدعو اللجان، ويسهر على تنفيذ الاعمال في مختلف الاجهزة ضمن المدات القانونية .

واخيراً ان الرئيس هو الذي يدير المناقشات ، ويؤمن تطبيق النظام ، وعليه عند الحاجة تفسير هذا النظام . على ان قراراته بهذا الشأن ، خلافاً لما هي الحال في فرنسا ، ليست ملزمة. ففي فرنسا تعتبر قرارات الرئيس بالتفسير ملزمة على الرغم من ان النظام يفرض اللجوء الى مكتب المجلس في بعض الحالات .

والمادة العاشرة من نظامنا الداخلي، تنص على ان مكتب المجلس يفصل في الاعتراضات التي تقدم على مضمون محاضر الجلسات وخلاصاتها ، وفي الاعتراضات المقدمة على ادارة الجلسات وعلى اعطاء الكلام للنواب وعلى اعلان نتيجة الاقتراع والتصويت .

ان الاعتراضات المشار اليها في هذه المادة يفصل فيها مكتب المجلس عندما لا يكون ثمة اختلاف على تفسير مواد النظام الداخلي، اما اذا كان الاعتراض

يدور حول تفسير النظام الداخلي ، فان لجنة النظام الداخلي هي التي تفصل فيها وتفسر المواد وتضع المقترحات في تعديله (المادة ٣٤) .

هـ – ان الرئيس بالتقليد الفرنسي يكتفي بادارة الجلسة ولا يشترك في المناقشات ولا في التصويت ، الا في الحالات الاستثنائية النادرة [١] . وفي ادارة الجلسات ، يتمتع رؤساء المجالس النيابية في العالم بصلاحيات متفاوتة . فالرئيس الفرنسي يدعو الخطباء للكلام في الدور المسجل لهم . وعند المناقشة في تشريع ما ، يعرض للمناقشة والتصويت ، كل تعديل يرد عليه من النواب وفق تسلسل تقليدي معروف يقضي بطرح التعديل الابعد مدى عن النص الاصلي . وكثيراً ما يرفض الرئيس طرح تعديل يرمي الى التصويت على الموضوع الواحد مرتين .

ورئيس مجلس العموم البريطاني يتمتع بصلاحيات اوسع . اذ له ان يختار من الخطباء المسجلين من يريد ويعطيه الكلام قبل دوره . وله ان يقفل باب المناقشة عندما يرى ان الموضوع قد اشبع بحثاً . وله ان يطرح للتصويت التعديلات التي نوقشت ، وان يحتفظ بالتعديلات التي يقدر انها غير مفيدة . ان هذه السلطة التي يتمتع بها الرئيس البريطاني المستمدة من طريقة انتخابه ، واستمرار رئاسته ، تضعه في هذا الشأن فوق الشبهات .

اما في لبنان ، فرئيس المجلس كما ذكرنا ؛ يدير الجلسات ، ويحافظ على النظام . فهو يأذن بالكلام ويأمر بتدوينه في المحاضر ، ويحذف أقوال النائب الذي لم يؤذن له بالكلام (المادة ٥٥)

غير ان سلطة الرئيس بهذا الشأن مقيدة بالنظام . فهو يعطي الكلام بالدور المسجل، اذ يجب على اميني السر ان يقوما بتدوين اسماء طالبي الكلام بالتسلسل (المادة ٨) ولكن الرئيس في الواقع هو الذي يدون اسماء طالبي الكلام .

(١) صوت رئيس مجلس الشيوخ جانيي سنة ٩٣٩ على الاعتمادات التي طلبتها الحكومة للحرب .

والرئيس في لبنان يشترك بالتصويت كسائر النواب (المادة ٥٥) ولكنه لا يشترك بمناقشة المشاريع والاقتراحات الا اذا ترك منصة الرئاسة ، وجلس في مقاعد النواب الى ان تنتهي المناقشة (المادة ٥٦) وله فيما خلا ذلك ، ان يتكلم عن منصة الرئاسة ، في ايضاح وشرح آراء النواب ، وتقارير اللجان ، وتبيان الاوراق الواردة على المجلس ، وبصورة عامة في كل موضوع لا يتعلق بمناقشة المشاريع والاقتراحات .

ان منع الرئيس من الاشتراك في المناقشات مستقى من سابقة جرت في مجلس الشيوخ اللبناني ، اذ كان يتناقش في فصل من فصول النظام الداخلي الموقت . فقد اقترح يومئذ ان يفوض رئيس المجلس بتعيين رؤساء اللجان كما يجري في بلاد العالم ، فاعترض الدكتور ايوب ثابت ، فتدخل الرئيس الشيخ محمد الجسر وقال : للرئيس الحق في بعض الشؤون ومنها النظام الداخلي ان يتدخل ويبدي رأيه فهل تسمحون لي بذلك ؟

الدكتور ايوب ثابت : للرئيس اذا شذّ عضو ان يعيده عن شذوذه ولكن دخول الرئيس في البحث في المواد امر قد لا يستحسن .

الاستاذ قشوع : بالطبع لا نبخل على رئيس كرئيسنا اتصف بالعدل والانصاف والتجرد ان يتدخل . ولكن هنا مبدأ .. اذا مشينا برحابة في بعض المبادىء ، قد لا نأمن الوصول الى ما يوجب الندم .

الرئيس : اشكر حضرة الزميل على حسن ظنه ، واسحب طلبي ، راجياً ان يكون هذا المبدأ تقليداً برلمانياً نسير عليه في جميع اعمالنا .

(تصفيق) .

ان رئيس مجلس النواب الاردني هو « الذي يمثله ، ويتكلم باسمه وطبقاً لارادته ويرعى تطبيق احكام الدستور والنظام الداخلي فيه ، ويحافظ على امنه ونظامه وهو الذي يفتح الجلسات ويعلن انتهاءها ويضبطها ويدير المناقشات

ويأذن في الكلام ، ويحدد موضوع البحث ويعلن مـــا يصدره المجلس من قرارات ويراقب اعمال السكرتيرين وله الادارة العامة لجميع الاعمال الادارية والكتابية . وبوجه عام يشرف الرئيس على حسن سير اعمال المجلس جميعها» .

« والرئيس ان يشترك في المناقشات وعندئذ يتخلف عن كرسي الرئاسة ولا يعود اليه حتى تنتهي » (المادة ٦٥) .

و – ان مكتب المجلس يقرر ملاك ديوانه ضمن حـــدود قانون المحاسبة العامة... اما التعيين والعزل والاقالة وقبول الاستقالة والاحالة على الاستيداع وعلى التقاعد والصرف من الخدمة فتتخذ بقرارات **من رئيس المجلس** وفقـــاً لأنظمة الموظفين العامة . (الفقرة الخامسة من المادة ١٠ من النظام الداخلي) .

ز – ان حوالات الصرف والتصفية وكل عقود النفقـــات المتعلقة بتنفيذ موازنة المجلس **يوقعها الرئيس** او نائبه مع احد اميني السر ، وأحد المفوضين الثلاثة .

ح – يعين الرئيس مواعيد الجلسات ويطبق جدول الاعمال الموضوع من قبل المكتب ويضبط ادارة الجلسات ويدير المناقشات (المادة ٤٩) .

ط – للرئيس وحده حق المحافظة على نظام المجلس وأمنه ويمتنع في المجلس حضور أفراد القوى العامة الا بطلب منه .

ي – ان الرئيس ينفرد بفرض عقوبتي التنبيه المرجوع الى النظام ، والتنبيه مع تسجيله في المحضر (المادة ٦٠٩) .

٢ – نائب الرئيس – يقوم نائب الرئيس مقام الرئيس في حال غيـابه أو عند تعذر قيامه بمهمته . وهو يتمتع عندئذ بالصلاحيات عينها التي يتمتع بها رئيس المجلس ، في ادارة الجلسات والمناقشات وتطبيق النظام . وهو الذي يوقع محاضر الجلسات التي يرأسها ، كما يوقع الصور الرسمية للمشاريع واقتراحات القوانين التي يصوت عليها اثناء رئاسته (المادة ٧).

ولقد نصت المـادة الثامنة والخمسون على انه اذا تغيب الرئيس ونائبه يرئس المجلس اكبر الاعضاء سناً .

٣ – أمينا السر – ان صلاحيات اميني السر معينة في المـادة الثامنة من النظام الداخلي وهي تقوم على :

١ – تدوين اسماء طالبي الكلام .

٢ – مراقبة فرز أوراق الاقتراع .

٣ – مراقبة تنظيم محاضر الجلسات وخلاصاتها .

٤ – توقيع هذه المحاضر مع الرئيس أو نائبه .

وتنص الفقرة الثانية من المادة ٥٨ على انه اذا تغيب أمينا السر أو أحدهما يستدعي رئيس الجلسة عوضاً عنه أميناً من أصغر النواب سناً .

أ – تدوين أسماء طالبي الكلام :

لم يقم أمينا السر مرة واحدة بهذه المهمة التي أوكل نظامنـا الداخـلي أمرها اليهما . فالرئيس ، كان وما يزال ، يتولى هذا العمل وحده . وهذا في رأينا ، هو الشيء المعقول ، طالما ان الرئيس هو الذي يُستأذن بالكلام ، وهو الذي يأذن به . ان هذا الواقع كان يجب ان يكرس بالنص فلا يأخذ مشترعنا النص الفرنسي على علاته رغم اختلاف الوضع عندنا عنـه في فرنسا . فمجلسنـا الصغير ، بعدده وبقاعته ، لا يحتاج فيه الرئيس الى مساعدة أميني السر في هذا الأمر البسيط .

ب – مراقبة فرز أوراق الاقتراع :

ان عمليات الفرز ، هي من الاعمال الدقيقة التي يوجب النظام الفرنسي على أمناء السر القيام بها بأنفسهم . وفي الواقع ، ان صحة هذه العمليـــات ،

تتوقف على نزاهة أمناء السر وضمائرهم . وليس فرز أوراق الاقتراع السري وحده ، ما يتولاه أمناء السر، بل يدخل في اختصاصهم أيضاً، جميع العمليات المتعلقة بالتصويت برفع الأيدي أو الوقوف أو المناداة بالأسماء .

ان نظامنا قد اكتفى بتكليف اميني السر بالمراقبة . وهو امر يخالف الواقع الذي درج عليه المجلس منذ قيامه ، حيث يتولى امينا السر شخصياً عملية الفرز كما انهما يشتركان احياناً مع الرئيس في سائر عمليات التصويت .

ج ـ مراقبة تنظيم المحاضر :

ان الذي يتولى تنظيم المحاضر هو ديوان المجلس . فالكتبة ينقلون ، بقدر ما تسمح لهم سرعتهم في الكتابة، اقوال النواب. ورئيس دائرة المحاضر ينظم خلاصة المحضر . ورئيس الدائرة هذا هو الذي يتولى في الواقع عمل المراقبة على المحاضر وتنقيحها ثم عرضها على الرئيس واميني السر،الذين يكتفون بوضع امضاءاتهم .

وسنأتي على تفصيل هذا البحث عند الكلام على محاضر الجلسات وخلاصاتها.

٤ ـ المفوضون :

ان اللجنة التي اوكل اليها وضع النظام الداخلي ، قد ادخلت على مكتب المجلس المنصوص عليه في الدستور وفي النظام الداخلي القديم ، ثلاثة مفوضين ، ليشتركوا مع المكتب بالبت في الامور الموكولة اليه . وكان في نية واضعي المشروع ، ان تتمثل في المكتب مختلف الكتل النيابية ، لا بل أن ينقسم المجلس الى ثلاث كتل بالنظر لفقدان الاحزاب . ولكن مناقشات النواب في هذا الموضوع قد قضت على الحكمة من انشاء هذه الوظائف ، وهي التكتل الشبه الحزبي ، دون أن تقضي على وظائف المفوضين . وبقي في نية المشترع ، أن هؤلاء المفوضين، يجب أن يبقوا في مكتب المجلس بالنظر لتوسيع صلاحياته

فقط. وفي الواقع أن مكتب المجلس قد حل محل لجنة العرائض والاقتراحات وأوكل اليه أمور أخرى لم تكن من اختصاصه في النظام القديم .

ثانياً ـ اختصاصات المكتب الجماعية

Des attributions collectives

ان اختصاصات مكتب المجلس هي اختصاصات افرادية Des attributions individuelles او اختصاصات جماعية « Des attributions collectives ».

فالاختصاصات الأفرادية هي تلك التي يمكن او يجب ان يمارسها بالاستقلال احد الاعضاء . اما الاختصاصات الجماعية فهي التي لا يجوز ممارستها الا من قبل هيئة المكتب مجتمعة ؛ فتتذاكر وتتخذالقرارات بالأكثرية .

لقد بينا في النبذة السابقة الاختصاصات الافرادية لكل عضو من اعضاء المكتب ، بقي ان نبين الاختصاصات الجماعية وهي تلك التي نصت عليها المادة العاشرة من النظام الداخلي :

اولاً ـ يفصل مكتب المجلس في الاعتراضات التي تقدم على مضمون محاضر الجلسات وخلاصاتها ، وفي الاعتراضات المقدمة على ادارة الجلسات ، وعلى اعطاء الكلام للنواب ، وعلى اعلان نتيجة الاقتراع والتصويت .

أ ـ الاعتراض على مضمون المحاضر وخلاصاتها [1]

لا يكتسب المحضر الصيغة النهائية ما لم يتل علناً ، في آخر الجلسة او في الجلسة التي تلي . والقصد من تلاوته ، اتاحة الفرصة للنواب لتصحيح ما قد يقع من خطأ فيه . ولكن المحضر في الواقع لا يتلى ابداً . بل تتلى خلاصة عنه لا تزيد عن بضعة اسطر يذكر فيها مجمل الوقائع التي حصلت في الجلسة .

١ ـ انظر البحث المتعلق بالمحاضر .

قد لانجد في جميع محاضر الجلسات ، منذ ان اصبح لنا مجلس نيابي حتى الآن اعتراضاً على المحضر ذا قيمة . اذ ان اكثر مـــا يرد من اعتراضات عند تلاوة الخلاصة ، لا يتعدى تصحيح واقعة حضور النائب الجلسة او تغيبه عنها .

ولكن ، عـلى الرغم من ذلك ، قد يحصل اعتراض على تدوين واقعة في خلاصة المحضر مغلوط فيها كالقول ان المجلس قد صوّت على المشروع الفلاني ، في حين ان التصويت لم يتم لفقدان النصاب مثلا . ففي هذه الحالة يستمع الى المعترض والى من يعـارض أقـواله ثم يعرض الامر على مكتب المجلس الذي يفصل في الاعتراض .

هـل ان كلمة «يفصل» تعني ان المكتب يستقل بتقرير قبول الاعتراض او رفضه ؟

وهل يستفاد منها ان المكتب يمكنه أن يصحح او يرفض التصحيح بمعزل عن ارادة المجلس ؟

لا نظن ذلك . فليس المكتب في هذا الشأن اكثر من لجنة تقترح ، ثم يطرح اقتراحها عـــلى التصويت . ويجري التصحيح أو يرفض وفقاً لنتيجة التصويت .

واذا رجعنا الى النص القديم بهذا الشأن نراه متفقاً مع هذا التفسير القانوني لكلمة «يفصل» .

فالمادة ٥٧ من النظام القديم تنص على ما يلي :

اذا ابدى احد الأعضاء أو أحد أعضاء الحكومة اعتراضاً على مـــا ورد في محضر الجلسة ولم يقتنع المعترض بأيضـاحات امين السر **عرض الأمر على المجلس** .

« تعدل عمدة المجلس صيغة المحضر عند قبول الاعتراض بما يتفق مع ما قرره المجلس في الجلسة نفسها أو التي تليها » .

وهكذا يتضح ان عمدة المجلس ، اي مكتبه بتعبير النظام الحالي ، يقتصر دوره على وضع صيغة التعديل بما « يتفق مع قرار الهيئة العمومية . »

ب ـ الاعتراض على ادارة الجلسات واعطاء حق الكلام [1]

ان الرئيس كما رأينا هو الذى يدير الجلسات ويعطي الاذن بالكلام .

ولكن النظام الداخـــلي قد عين اصولاً لذلك . فاذا خرق الرئيس هذه الاصول وحصل اعتراض من احد النواب ، فان مكتب المجلس هو الذي يفصل في الموضوع ويقرر ما اذا كان الرئيس قد اخطأ ام اصاب .

وقرار المكتب بهذا الشأن هو بمثابة اقتراح كأي اقتراح تقدمه اللجنة ، فاما ان يتبناه المجلس تبنياً ضمنياً بعدم الاحتجاج عليه واما ان يطرح للتصويت.

ج ـ الاعتراض على نتيجة الاقتراع والتصويت [2]

ثانياً ـ يتسلم مكتب المجلس ، بأحالة من الرئيس العرائض والاقتراحات ويسيرها في مجراها القانوني . ويرأسه بصفته هذه رئيس المجلس أو نائبه أو من ينتدبه الرئيس .

كانت المـادة ١٤٧ من النظام القديم تنص على ان الاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس بمشروعات قوانين او رغبات تحال الى لجنة الاقتراحات .

« وعلى لجنة الاقتراحات ان تقدم في ظرف خمسة عشر يومـاً ، عن كل اقتراح احيل عليها ، تقريراً مختصراً بجواز النظر فيه او رفضه ، ولها ايضاً ان تقترح استعجال النظر او تفضيله على سواه . فاذا قرر المجلس جواز النظر فيه او اذا وافق على استعجال النظر فيه احاله الى اللجنه التي يختارها . ولواضع

١ ـ انظر بهذا الشأن الفصل المتعلق بنظام الجلسات .
٢ ـ انظر الفصل المتعلق بأصول التصويت .

المشروع او لواضعيه الحق بأن تسمع اللجنة المكلفة درس الاقتراح، اقوالهم» (المادة ١٥٠ من النظام القديم) .

لقد أوكل النظام الحالي هذا الأمر مبدئياً الى مكتب المجلس . الا ان الاصول التي درج عليها رئيس المجلس حتى الآن ، قد آلت الى اختصار هذه المرحلة ، مرحلة درس الاقتراحات أولاً في لجنة الاقتراحات . ولقد اصابت الرئاسة في هذا التدبير لأن احالة الاقتراحات على لجنة خاصة بالاقتراحات لتقرير قبوله من حيث الشكل هي مضيعة للوقت فاللجنة المختصة يمكنها ان تقوم بهذه الدراسة وتوفيها حقها .

ولم يكن تصرف الرئاسة هذا ، بشأن الاقتراحات ، اعتباطياً بل هو مستند الى نصوص المادتين ٣٩ و٤٢ من النظام .

فالمادة ٣٩ نصت على ان العرائض تحال من قبل الرئيس الى مكتب المجلس .

والمادة ٤٢ نصت على ان الاقتراحات تحال بعد اخذ العلم بها الى اللجان المختصة .

وهكذا نرى أن مكتب المجلس ، بوصفه لجنة العرائض والاقتراحات التي ورد عليها النص في النظام القديم، قد انحصرت مهمته بدرس العرائض فقط[1]

ثالثاً – يقرر مكتب المجلس جدول الأعمال لكل جلسة [2] وينشر هذا الجدول في قاعة المجلس ويبلغ الى النواب قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الاقل .

ان قرار المكتب بشأن جدول الأعمال ليس قراراً مبرماً لا يقبل التعديل. فاذا طلب فريق من النواب تقديم مشروع على آخر ولم يُعترض على الطلب، جاز تقديم المشروع بعد استشارة المجلس .

١ – انظر البحث المتعلق بالعرائض

٢ – انظر جدول الاعمال .

رابعاً – ينظم مكتب المجلس موازنة المجلس السنوية ويشرف على تنفيذها. وسنبحث هذا الامر عند درس الموضوع المتعلق بموازنة المجلس .

خامساً – يقرر مكتب المجلس ملاك ديوانه ضمن حدود قانون المحاسبة العامة .

سادساً – ونصت الفقرة الثانية من البند الخامس من المادة العاشرة ، بأن حوالات الصرف والتصفية وكل عقود النفقات يوقعها الرئيس ، او نائبه وأحد اميني السر ، واحد المفوضين الثلاثة .

هذه هي الاختصاصات الجماعية لمكتب المجلس التي نص عليها النظام الداخلي ولكن هنالك اموراً لم يرد عليها النص وهي تدخل في صميم الاعمال الادارية ، ولا يجوز ان توكل الى الرئيس وحده كما انه لا يعقل ان تشغل بها هيئة المجلس بكاملها .

وفي رأينا ان مكتب المجلس وحده هو الهيئة الصالحة للبت بها .

١ – فعندما يطعن بالمجلس النيابي في الصحافة طعناً يستلزم ملاحقة جزائية فأنه يتوجب على المكتب ان يقرر ما اذا كانت تجب ام لا تجب هذه الملاحقة.

وبديهي القول ان حق المجلس بهيئته العمومية يظل محفوظاً بنقض او بتصديق ما قرره المكتب .

٢ – عندما توجه الى المجلس دعوة لحضور عيد وطني او مؤتمر عالمي ، من حكومة اجنبية او من مجلس نيابي اجنبي ، فان اختيار اعضاء البعثة البرلمانية يعود للمجلس نفسه . فاذا لم يكن المجلس في دور الانعقاد فالمكتب يتمتع بالصلاحيات المطلقة لاختيار هذه البعثة من بين اعضائه أو من غيرهم من النواب. وله ملء الحق بأن يقرر للبعثات نفقات التمثيل .

اجتماعات مكتب المجلس :

لم ينص النظام الداخلي على الاصول الواجب اتباعها في عقد جلسات مكتب المجلس . ولكن بما انه من المقرر أن مكتب المجلس هو احد اجهزة العمل لمجلس النواب كأي لجنة من اللجان ، فيجب قياساً ، ان تعقد جلساته كما تعقد جلسات اللجان .

فالرئيس يدعو اعضاء المكتب للجلسة ، واذا تعذر ذلك فنائبه . ونصاب الجلسة الاولى هو الاغلبية المطلقة ونصاب الجلسة الثانية يتم بمن حضر .

وتطبق سائر الاصول المعينة لجلسات اللجان في جلسات المكتب . [1]

١ – انظر الفصل المتعلق بأعمال اللجان .

الفصل الثالث

ديوان المجلس

النبذة الاولى

تاليف الديوان

يؤلف ديوان المجلس، من مدير عام، ورئيس للديوان ، وعدد من الموظفين يقرره مكتب المجلس بموجب الفقرة الخامسة من المادة العاشرة (المادة ١١ من النظام الداخلي) .

ويشترط في موظفي الديوان ، عدا الشروط العامة الواجبة لموظفي الدولة، ان يكونوا حائزين على شهادة البكالوريا على الاقل او ما يعادلها .

ويشترط في المدير العام ورئيس الديوان ، ان يكونا حائزين على شهادة الحقوق من معهد معترف به من الحكومة اللبنانية (المادة ١٢).

ان تنظيم ديوان المجلس والصلاحيات التي يتمتع بها كل من موظفيه معينة في القرار رقم ٦٦ الصادر بتاريخ١٩ اذار سنة ١٩٥٣ عن رئاسة مجلس النواب.

فبموجب المادة الاولى من هذا القرار تتألف دوائر المجلس من :

أ – المديرية العامة.

ب – الديوان .

ح - دائرة اللجان .

د - دائرة المحاضر .

وبموجب المادة السادسة منه : يحدد ملاك دوائر المجلس في الجدول الملحق بهذا القرار .

ولكن هذا الجدول الذي يتضمنه ملاك موظفي المجلس قد عدل مرات عديدة كان آخرها الملاك الذي اقره مكتب المجلس في جلسة ٢٧ نيسان سنة ١٩٥٤ وهذا نصه :

بتاريخ ٢٧ نيسان سنة ١٩٥٤ اجتمع مكتب مجلس النواب برئاسة الرئيس عادل عسيران واتخذ بعدالمداولة وبالاستناد الى الضبط المنظم بتاريخ ١٧ تشرين الثاني سنة ١٩٥٣ قراراً باجماع الآراء باعتماد الملاك التالي لمجلس النواب :

أ - قسم اول:

١ - مدير عام

١ - رئيس مصلحة

١ - رئيس دائرة

١ - رئيس دائرة متمرن

٢ - رئيس قسم متمرن

١ - محرر

١ - محرر

٩ - محرر متمرن

٢ - كاتب .

ب - القسم الثاني :

٢ - رئيسا دائرة وخمسة محررين وكاتبان وسائق .

٢ - الشرطة :

مفوض ، وثلاثة معاونين وخمسة عشر شرطياً .

٣ - المساعدون والحجاب:

تسعة حجاب وسائق .

على ان الموظفين المبينة رتبهم اعلاه في القسم الثاني هم الذين يمكن للمكتب ان يستغني عند الاقتضاء عن خدماتهم بطريقة النقل الى مراكز شاغرة في الدوائر الرسمية وفقاً لاحكام المادة ٥٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٣ .

النبذة الثانية

اعمال الديوان

لقد حددت المواد (٢ الى ٥) من القرار ٦٦ المشار اليها اعمال الديوان والصلاحيات التي يتمتع بها كل من موظفيه وهذا نصها :

المادة ٢ - يعاون رئيس المجلس في الادارة مدير عام ، هو الرئيس الاعلى لجميع الموظفين المنتسبين الى المجلس .

يفوض الى المدير العام بالاضافة الى الصلاحيات المعطاة له بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٣ الصادر بتاريخ ٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٣ اجراء المعاملات التاليـة :

أ - توقيع المعاملات الجارية التي لا تتعرض لمبدأ عام .

ب - توقيع اوامر السفر لموظفي المجلس ضمن الحدود اللبنانية والمأذونيات الادارية .

ج - الموافقة على معاملات الانفاق التي لا تتجاوز قيمتها الالف ليرة لبنانية

د – تصديق عقود النفقة التي تعود للرواتب والاجور والمشتروات .

المادة ٣ – يتولى الديوان :

– استلام البريد وارساله وتوزيعه بين الدوائر .
– طبع مشاريع القوانين واحالتها على اللجان المختصة ثم عرضها مع التقارير على المجلس لدرسها .
– تحضير القرارات والتعليمات وتحرير المخابرات .
– جمع الاوراق التي تعرض على توقيع رئيس المجلس والمدير العام .
– تنظيم ملفات الموظفين وحفظها .
– حفظ اوراق المجلس .
– تحضير موازنة المجلس، واعداد جداول الرواتب ومعاملات الانفاق وتنظيم سجل بموجودات المجلس ومفروشاته .
– تنظيم مكتبة المجلس ، واعداد مجموعة محاضر الجلسات ، وحفظ الجريدة الرسمية ، والاتصال بالصحف .
– تأمين الهاتف .
– تأمين امانة سر الرئاسة الخاصة .

المادة ٤ – تتولى دائرة اللجان:

– استلام الاوراق والمشاريع المحالة على اللجان .
– دعوات اللجان المختلفة للاجتماع .
– تسجيل محاضر جلسات اللجان والمقررات المتخذة فيها .
– تهيئة وتحضير التقارير عن مشاريع القوانين ومقررات اللجان واحالتها على الديوان .
– حفظ الاوراق والمعاملات .

المادة ٥ – تتولى دائرة المحاضر :

– كتابة محاضر الجلسات وتسجيل الخطب والاقتراحات والتعديلات على القوانين والتقاط كل ما يقال فيها بسرعة .
– تنظيم لائحة بملخص الاوراق الواردة وملخص محضر الجلسة السابقة
– الاشراف على طبع المحاضر وتصحيحها .

ان الكثير من هذه الاعمال المنوطة بموظفي المجلس تعوزها الدقة والرقابة الواعية المسؤولة . ولعل السبب يعود الى عدم خضوع موظفي المجلس لاعمال التفتيش ، فضلاً عن فقدان الكفاءة العلمية عند بعضهم .

وان ما يستحق البحث المفصل من اعمال الديوان هو دائرة المحاضر ، التي تتولى كما رأينا اخطر الوثائق التي تقوم عليها حركة المجلس النيابي عنينا بذلك محاضر الجلسات وملخصاتها .

أ – المحاضر :

ان اعمال المجلس النيابي من اي نوع كانت لا يمكن اعتبارها ما لم تكن مدونة في محضر رسمي . فأي قانون او قرار او تمنٍ ، لا يكتسب الصيغة النهائية ، ما لم يكن مثبتاً في المحضر الرسمي المصدق عليه وفقاً للنظام .

يخيل الى البعض ان هذا المحضر هو من صنع المجلس بكامله . والواقع ان الرئيس واميني السر وحدهم هم الذين يتحملون تبعته .

ولقد كان تنظيم المحاضر في النظام الفرنسي القديم ، من اختصاص اعضاء المجلس انفسهم ، ولكن ، لوحظ في عهد مجلس «الكونفنسيون» ان امناء السر ينوؤن بالاعباء الموكولة اليهم ، من تدوين اسماء طالبي الكلام الى ضبط وقائع التصويت الى فرز اوراق الاقتراع ، الى غير ذلك من المهام . فصدر في ٢٨ فريكتدور من السنة الثالثة مرسوم يكل امر تنظيم المحضر الى كتبة من خارج المجلس .

ومنذ ذلك التاريخ ، اقتصر عمل امناء السر على مراقبة تنظيم المحاضر فقط . وظل الرئيس ، المشرف الاول على هذه المحاضر ، حتى انه اجيز له قبل موعد الجلسة ان يصحح المحاضر ، فيضيف اليها ما يتراءى له ان قد اهمل تدوينه ، ويحذف ما يكون قد دُوّن زيادة .

واذا سئل عن ذلك فله ان يوضح انه استعمل حقه بالمراقبة وتصحيح المحضر وعلى الرئيس خاصة ، ان يتحقق من صحة الوقائع التي تدرج في المحضر . وعند الاعتراض على المحضر لخطأ في تدوين نتائج التصويت ، او اقوال الخطباء او غير ذلك ، فعلى الرئيس واميني السر وحدهم يقع عبء تبريره ، وعند الشك في صحة ما دون في المحضر فان قول الرئيس وأميني السر هو الذي يعوّل عليه ، لا سيما في الامور التي يختلف فيها النواب عادة في تفسير الخطأ بسبب اختلافهم في الرأي [1] .

ب ـ المحاضر في نظامنا الداخلي

لقد نص على المحاضر في نظامنا الداخلي في المواد ١٣ و١٤ و٦٦ :

المادة ١٣ ـ يعين الرئيس ، من موظفي الديوان ، ثلاثة على الاقل لتدوين محاضر الجلسات ، برئاسة احد كبار موظفي الديوان ، يكون مسؤولاً عن المحضر والخلاصات .

اما المحاضر ، فيجب ان يوقع عليها مع الموظف ، رئيس المجلس او نائبه وأحد أميني السر ، ويجب ان يكون الموظف الذي يرأس دائرة المحاضر مجازاً بالحقوق .

المادة ١٤ ـ يجب ان يتم تنظيم المحضر وتصديقه وتوقيعه في مدة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً من تاريخ الجلسة . وان موظفي المجلس المختصين مسؤولون عن وضع المحضر وتنظيمه في المهلة المذكورة تحت طائلة غرامة قدرها خمسون ليرة عن كل منهم ، وتضاعف عند التكرار ، وتفرض بقرار من رئيس المجلس .

(١) اوجين بيار رقم ٩٥١ .

المادة ٦٦ ـ لا ترسل مقررات المجلس الى الحكومة ولا تذاع ، الا بعد تصديق محضر الجلسة التي اتخذت فيها المقررات ، او صدق فيها على المشاريع والاقتراحات .

واذا حل المجلس او انتهت مدته ، فمحضر الجلسة الاخيرة يتلى ويصدق في ختام الجلسة ، وكذلك في الجلسات التي يصدق فيها على مشروع قانون مستعجل مكرر .

ان هذه النصوص كما يرى بداهة ، لا تتضمن حلولاً للصعوبات التي تنشأ عن تنظيم المحاضر وتصديقها . ويتراءى لمن يتلوها ، ان ثمة نصوصاً اخرى توضح هذه الامور وغيرها مما يتعلق بالمحاضر . والواقع ان المشترع عند وضع هذه النصوص المبتورة ، قد ترك سائر الامور للعرف المتبع والتقليد البرلماني اللبناني المستمدين من النصوص التي كان يتضمنها النظام القديم المأخوذة بدورها عن مؤلف اوجين بيار [1]

وها نحن نستعرض في النبذات التالية ما يجب في راينا ان يتضمنه النص ، قطعاً لكل جدل قد يحصل في معرض البحث في محاضر الجلسات .

ج ـ المحضر

يتولى كتابة المحضر ، كتبة المجلس النيابي فيقسم اعضاء المجلس الى فئات ويخصص لكل فئة كاتب او اكثر يضبط اقوال كل متكلم منهم بكاملها .

ولكن الكتبة على الغالب لا يقدرون ان يسرعوا بالكتابة بحيث يتمكنون من ضبط هذه الأقوال بكاملها . ولم يدخل في جهاز الكتبة حتى الآن نظام الاختزال Sténographie الذي يضمن عدم تفويت شيء من اقوال النواب ومما يجري في جلسات المجلس . ولذلك يقوم الكتبة بعمل مزدوج مرهق . فهم يضبطون أقوال النواب على مسودة ، بخط رديء ، ثم يعمدون بعد الجلسة

١ ـ انظر اوجين بيار رقم ٩٥٢ .

لاكمال الجمل التي لم يتمكنوا من ضبطها ، متكلين على الذاكرة او على قرينة المعاني ، التي يمكن اعتمادها لاكمال الجمل الناقصة . ولما كانت هذه المحاضر لا تصل الى ايدي النواب الا بعد عدة اشهر ، فان تصحيحها يصبح امراً قريباً من المستحيل ، لأن الذاكرة لا يمكن ان تعي تلك الاقوال وقد مر عليها اسابيع واشهر..

ولو ان كتبة المجلس المخصصين لضبط الوقائع ، يختارون من العارفين بالاختزال ، لاصبح من اليسير على ديوان المجلس ، اولاً ان يؤمن المحاضر الكاملة الصحيحة التي لا تشوبها شائبة ، ثانياً ان يؤمن ضمن المهلة القانونية المنصوص عليها في المادة ١٤ من النظام الداخلي ، وهي خمسة عشر يوماً من تاريخ الجلسة .

د ـ خلاصة المحضر :

ألمعت المادة ٩٣ الى خلاصة المحضر بعبارة مقتضبة لا يفهم منها ما هي الخلاصة وما يجب ان تتضمنه .

فلقد اشارت هذه المادة الى مسؤولية رئيس دائرة المحاضر عن صحة المحضر والخلاصات .

ولقد ترك امر الخلاصة «عرفاً» الى مهارة رئيس دائرة المحاضر الذي قد يكون من ذوي الكفاءات فيحسن التلخيص ، وقد لا يكون فتاتي الخلاصة ممسوخة لا يفهم منها شيء .

ويظل لرئيس المجلس في هذا الشأن اكبر الاثر ، فان كفاءته العلمية هي الضمانة الوحيدة لتنظيم هذه الخلاصات بشكل واف يمكّن من الرجوع اليها والاعتماد عليها في الامور التي لا تدخل في نطاق التفصيل .

واننا تعميماً للفائدة ننشر خلاصة احد المحاضر التي نظمها الدكتور عبد الرزاق حفار رئيس دائرة المحاضر في المجلس النيابي وهي تعطي فكرة واضحة

عن الامور التي يجب ان تتضمنها خلاصة المحضر :

« الدور التشريعي التاسع »

« العقد الاول سنة ١٩٥٩ »

« ملخص محضر الجلسة الثامنة المنعقدة في الساعة السادسة من ظهر يوم الثلاثاء الواقع في الثامن والعشرين من نيسان سنة ١٩٥٩ . »

عقد مجلس النواب جلسته الثامنة من العقد العادي الاول سنة ١٩٥٩ في الساعة السادسة من بعد ظهر الثلاثاء الواقع في الثامن من نيسان سنة ١٩٥٩ برئاسة حضرة الرئيس السيد عادل عسيران .

تغيب السادة: بيار اده ، علي بزي ، اميل البستاني، نعيم مغبغب، موريس زوين ، اديب الفرزلي ، سليم الداوود ، فليب تقلا ورينه معوض .

« واعتذر السادة : سامي الصلح ، فوزى الحص ، خليل الهبري ، فريد قوزما ، ايليا ابو جوده ، اسد الاشقر ، ديكران توسباط ، جوزف سكاف حميد فرنجية ، شارل مالك ، محمد الفضل ، نقولا سالم ، جميل مكاوي ، والامير مجيد ارسلان » .

« وتمثلت الحكومة بحضرة رئيس مجلس الوزراء السيد رشيد كرامي ، وبحضرة كل من الوزيرين السيدين حسين العويني وريمون اده »

« صدق محضر الجلسة السابقة »

ثم تعاقب حضرات النواب على مناقشة بعض القضايا العامة واكملوا بحث الاوراق الواردة السابقة .

وبعد جواب الحكومة انتقل المجلس الى جدول اعماله فبحث المشروع الوارد بالمرسوم رقم ١١١٣ بتنظيم عيد العمل وعرضت على الرئاسة اقتراحات بشأن تعديله لم يتح التصويت عليها بسبب فقدان النصاب .

ورفعت الجلسة في التاسعة مساء بعد ان تقرر يوم الخميس في الثلاثين من نيسان سنة ١٩٥٩ الساعة الخامسة بعد الظهر موعداً لانعقاد الجلسة المقبلة »

٥ – تصحيح المحضر :

ان المحضر لا يكتسب الصيغة النهائية ، ما لم يتل علناً في آخر الجلسة التي تلي . والغاية من تلاوته هي تصحيح ما يمكن ان يكون قد دُوّن خطأ فيه .

ان نظامنا الداخلي لم يتضمن أي نص يتعلق بتصحيح المحضر . ولكن النظام القديم الملغى (نظام ١٩٣٠) قد تناول هذا الموضوع بنصوص عديدة بقيت كما قلنا تقليداً برلمانياً يجري عليه المجلس حالياً لافتقاره الى **النص** :

١ – للرئيس قبل التصديق على المحضر ان يعطي الكلام للنائب الذي يطلبه لتصحيح كلامه .

٢ – لا يحق للنائب الذي يطلب تصحيح كلامه ان يستشهد بزملائه النواب على صحة قوله .

٣ – لا يحق للنائب ان ينتقد قراراً اتخذه المجلس ، او ان يحتج على صحة تصويت وقع ، ولا ان يذكر سبب امتناعه عن الاشتراك بالتصويت في جلسة سابقة ، أو يبين سبب تصويته (المادة ٥٢ من النظام القديم) .

٤ – ولا يحق للنائب ان يصحح في محضر الجلسة خطأ نشرته احدى الصحف .

٥ – ولا يجوز لمن يطلب تصحيح اقواله ، ان يعود الى موضوع فرغ منه بالأمس ، او ان يضيف وثيقة الى موضوع انتهى البحث فيه ، او ان يفند أقوال خطيب آخر صرح بها في جلسة سابقة .

٦ – لا يحق لطالب التصحيح ، ان يسأل المجلس نشر اقوال لم يسمعها

الرئيس عند القائها . (المادة ٥٣ من النظام القديم) .

٧ – يحق للرئيس، كسائر الاعضاء ، ان يجري تصحيحاً في المحضر، او ان يحذف احياناً بعض اشياء وردت فيه ، كتصحيح تعديل قيل انه لم يصدق في حين انه صدق ، او ذكر حادث قد تكون له نتائج تتعدى حدود المجلس (المادة ٥٤ من النظام القديم) .

٨ – اذا أبدى احد الأعضاء اعتراضاً على ما ورد في محضر الجلسة ، ولم يقتنع المعترض بايضاحات امين السر عرض الامر على مكتب المجلس الذي يفصل في الاعتراضات التي تقدم على مضمون محاضر الجلسات وخلاصاتها (الفقرة الاولى من المادة ١٠ من النظام الداخلي) .

ان المحضر التفصيلي في المجلس الفرنسي، وفي جميع المجالس الراقية، يكتب بطريقة الاختزال . ثم ينقل على مخطوطة ويطبع في ليلة الجلسة نفسها . ولذلك فرض على الخطباء الذين يريدون تصحيح خطبهم ، ان يقوموا بذلك في مركز المجلس ، وقبل منتصف الليل، لتكون مسودة الطبع جاهزة قبل الساعة الثانية صباحاً . فاذا تعذر نقل خطاب ما ، في محضر الجلسة نفسها ، فيشار في موضعه الى السبب ويطبع في محضر الجلسة التالية .

ويستفاد من ذلك، ان للنائب عندنا ، الحق في تصحيح خطابه على المخطوطة وعلى مسودة الطبع ، شرط ان يقوم بذلك في مركز المجلس وفي الوقت الملائم الذي يحول دون تأخير الطبع الذي يحصل عادة بعد خمسة عشر يوماً من الجلسة .

ان المحاضر، لا يجوز ان تتضمن الا ما يسمعه الرئيس من اقوال النواب، واذا خرقت هذه القاعدة فقد يظهر في المحضر المطبوع اقوال كان يترتب على الرئيس ان يأمر بحذفها لمخالفتها احكام النظام الداخلي .

فللرئيس بموجب النظام ان يمنع مقاطعة الخطيب . ومن حقه اذن ان يأمر بعدم تدوين الاقوال التي يقاطع فيها احد الخطباء زميلاً له. وليس لهذا الخطيب

ان يحتج على ذلك عند تلاوة المحضر للتصديق عليه ، وان يطلب تدوين أقواله التي ادلى بها خلافاً للنظام .

وفي احدى جلسات المجلس الفرنسي سنة ١٨٧٤ ، بينما كان احد الخطباء على المنبر يتكلم ، سمع أحد زملائه يقول : c'es ridicule « هذا مضحك » فتوقف عن الكلام وطلب من هذا الزميل ان يعرّف عن نفسه . فوقف المقاطع وشرح مقصده من هذه العبارة واعتذر . وقبل الخطيب اعتذاره وطلب من الرئيس ان يدون كل ذلك في المحضر ولكن الرئيس رفض ذلك معللًا :

« أن المحضر التفصيلي للجلسة لا يجب ان يتضمن الا الأقوال التي تتصل بالموضوع المتناقش به ، والأقوال التي يسمعها المجلس ، والتي من شأنها اذا كانت في غير موضعها ان تستلزم تدخل الرئيس. فاذا سمع احدكم وهو على المنبر كلمة قالها نائب قريب منه ، فلا يعني ذلك انه يجب تدوينها في المحضر . فكثيرون من النواب يقفون قرب المنبر ويطلقون أقوالاً على مسمع من المختزلين لا يسمعها الرئيس ولا المجلس . لذلك أصر ، حفظاً لكرامة المجلس ، على ان لايدون في المحضر الا الأقوال التي تتعلق بالموضوع المتناقش به .

يستنتج من ذلك ان كتبة المحاضر غير ملزمين بأن يدونوا في المحاضر ، الحوادث Les incidents التي تحصل وسط الضجيج . واذا اتهم أحد النواب بأنه عدل او حذف من المحضر حادثاً اهمل ذكره لهذا السبب ، فعلى رئيس دائرة المحاضر ان يؤكد بأن الحذف لم يكن بفعل النائب بل تطبيقاً لمبدأ عام .

وقد حصل في مجلس النواب الفرنسي(١٨٩٢) «حادث» ذكر فيه اسم أحد النواب وتناولته الصحافة، فاتهمت النائب بأنه طلب ان يحذف من المحضر ذلك الحادث، وانه حذف بناء لطلبه. فتقدم النائب من رئيس المجلس بكتاب يطلب فيه اجراء التحقيق عن سبب حذف الحادث،فأتاه الجواب من رئيس دائرة المحاضر

بأن التحقيق قد أثبت ان لا علاقة له (للنائب) بحذف الحادث ، وان الحذف قد تم حكماً (d'office) بواسطة دائرة المحاضر التي تقوم بهذا العمل بشأن اي حادث يحصل وسط الضجيج[1] .

وما دام من المقرر ان لا يدوّن من الاقوال في المحضر الا ما يسمعه الرئيس والمجلس ، فمن المقرر ايضاً ان تدوّن هذه الاقوال جميعها .

ولا يحق لكتبة المحاضر ، بناء على طلب نائب ما ، ان يحرفوا معنى لأقوال سمعت . وينشأ عن ذلك احياناً صعوبات بسبب الحق المعطى للنواب بأن يصححوا اقوالهم على مخطوطات المحاضر ومسودات الطبع . لذلك يجب ان يقتصر حق النواب بالتصحيح على الشكل لا على الاساس . فلا يحق لنائب ان يعدل في المحضر عبارة أدت لعقوبة مسلكية . ولكن يحق الرئيس ان يحذف من المحضر اقوالاً لادستورية سمعها من الخطيب ، ولم يشأ ان ينبه الخطيب الى النظام بشأنها .

أما الخطاب الذي يتلوه احد النواب، ولوكان من شأنه ان يؤدي الى فرض عقوبة تأديبية على النائب ، فلا يمكن ان يحذف من محضر الجلسة . وفي جلسة ٣١ تموز سنة ١٨٤٨ القى النائب Proudhon خطاباً يتعلق بضريبة الدخل فاجتمع مجلس النواب واتخذ قراراً معللًا هذا نصه :

« بما ان خطاب المواطن برودون، ليس الا انتهاكاً لحرمة المجتمع والمجلس الوطني والشعب ، الذي ينكر عليه برودون قدرته وسلطته . وبما ان هذا الخطاب ليس الا دعوة للعصيان . فان المجلس يقرر عدم درجه في المحضر ، وبأن من ينشره في الصحف يلاحق بمقتضى القانون » .

ولكن المجلس وافق على لوم النائب فقط ولم يقبل بحذف الخطاب . على انه اذا لفظ احد النواب خطاباً يدل على اختلال عقلي ، فلمكتب المجلس ان

(١) اوجين بيار رقم ٩٦٤ .

يأمر كتبة المحضر بان يعدلوا الخطاب بشكل لا يمكن معه للناس ان يعرفوا بالحادث الذي اصاب النائب[1] .

وفي مطلق الاحوال لا يجوز ان يحصل اي تعديل في المحضر بدون اذن الرئيس .

و - تصديق المحضر :

قلنا ان المحضر لا يكتسب الصيغة النهائية ما لم يتلَ علناً في آخر الجلسة او في الجلسة التالية ويصادق عليه . فكيف تتم هذه المصادقة على المحضر ؟

اولاً – لا بد من التنويه ان ما يصادق عليه هو خلاصة المحضر، لا المحضر المفصل المتضمن اقوال النواب . وهذا امر معقول اذ لا يمكن عملياً تلاوة المحضر التفصيلي في آخر الجلسة ولا في الجلسة التالية ، لأنه يتعذر على ديوان المجلس اعداد هذا المحضر منقحاً وواضحاً في هذا الوقت القصير .

ثانياً – ان المصادقة على المحضر لا تتم في الاساس بالتصويت على صحته ، بل هي مصادقة ضمنية تنشأ عن عدم وقوع اعتراض عليه، اما اذا وقع اعتراض عليه وجرت مناقشة بهذا الشأن، فللرئيس عندئذ ان يستشير المجلس في التصديق او عدم التصديق على المحضر (المادة ٥٥ من النظام القديم) .

والمصادقة الضمنية تأتي بعد تلاوة المحضر ، بالسكوت على سؤال يطرحه الرئيس : « هل من اعتراض على المحضر ؟». واذا لم يعترض احد من النواب ، يعلن الرئيس المصادقة على المحضر بقوله : « صدّق المحضر » .

واما المصادقة بالتصويت ، فتتم بعد المناقشة ، جواباً على سؤال يطرحه الرئيس : « هل هذا المحضر صحيح وينطبق على وقائع الجلسة ؟ » ويكون التصويت برفع الايدي .

(١) اوجين بيار رقم ٩٦٥ .

ثالثاً – ان التصحيح الذي يتقدم به أحد النواب ، ولا يعترض عليه أحد، يأمر باجرائه رئيس المجلس ويعلن المصادقة على المحضر .

رابعاً – قد يفقد النصاب في آخر الجلسة قبل المصادقة على المحضر ، ولا ينعقد المجلس بعدئذ ، اما لانتهاء الدورة او لانتهاء ولايته، واما لتمرد النواب عن الحضور بسبب قرب موعد المعركة الانتخابية . وبمقتضى المادة ٦٧ من النظام الداخلي ، لا ترسل مقررات المجلس الى الحكومة ، ولا تذاع ، الا بعد تصديق محضر الجلسة التي اتخذت فيها المقررات او صدق فيها على المشاريع والاقتراحات .

فما هو مصير هذه المقررات التي اتخذت ؟
لقد حدث هذا الأمر بتاريخ ٧ ايار سنة ١٩٥٧
واتخذ مكتب المجلس ، بالمصادقة على المحضر ، القرار التالي :

قرار التصديق على ملخص محضر جلسة السابع من ايار سنة ١٩٥٧

في تمام الساعة الواحدة من بعد ظهر يوم الخميس الواقع في ١٦ ايار سنة ١٩٥٧ ، عقد مكتب المجلس جلسة برئاسة عطوفة رئيسه وحضور اعضائه السادة النواب : جوزف شادر ، نقولا سالم ، ناظم القادري ، وتغيب السادة النواب : الاستاذ اديب الفرزلي ، والشيخ كلوفيس الخازن بداعي المرض ، والدكتور هاشم الحسيني . وعرض الرئيس على البحث ، قضية عدم تصديق محضر جلسة مجلس النواب الاخيرة نظراً لعدم اكتمال النصاب يومي الثلاثاء والخميس ١٤ و ١٦ ايار سنة ١٩٥٧ بعد ان وجهت الدعوات حسب الاصول .

وحيث تبين انه سبق لهيئات مكاتب المجالس النيابية في فرنسا وبلجيكا ان صدقت على محاضر جلساتها المنعقدة حسب الاصول ، وذلك عند تعذر انعقاد الجلسات التي يفترض فيها التصديق على المحضر .

ولما كان لا يوجد في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني نص يبين صراحة

المرجع المختص لتصديق محاضر الجلسات المنعقدة على وجه قانوني في حال تعذر انعقاد الجلسات، الا ان المادة العاشرة من النظام الداخلي اعطت صراحة مكتب المجلس حق الفصل بالاعتراضات التي تقوم على مضمون المحاضر وخلاصاتها .

وحيث ان هذا المكتب يعتبر ان من صلاحياته العامة ، ولا سيا استناداً الى النص المبين في المادة العاشرة المذكورة ، حق التصديق على محاضر جلسات المجلس عند تعذر انعقاد الجلسة التي يتوجب فيها تصديق المحضر .

وبما ان الاستاذ حفار رئيس اعمال المحاضر تلا خلاصة جلسة ٧ ايار سنة ١٩٥٧ امام هيئة المكتب . وبما ان احداً من الحاضرين لم يعترض على الخلاصة كما تليت .

لهذه الاسباب يقرر مكتب المجلس بالاجماع :

١ – ان من صلاحياته التصديق على محاضر جلسات المجلس عند تعذر التصديق عليها من قبل هيئة المجلس العامة .

٢ – التصديق على محضر جلسة السابع من شهر ايار سنة ١٩٥٧ . قراراً اتخذ بالاجماع في ١٦ ايار سنة ١٩٥٧ .

ز ـ المحضر بعد المصادقة عليه

متى صدق المجلس المحضر ، لا يحق لأي عضو ، ولأي عذر ، ان يطلب الكلام لاجراء التصحيح فيه (المادة ٥٦ من النظام القديم) .

واذا وقع خلاف على نقطة في المحضر بعد تصديقه، فالنسخة التي يوقع عليها الرئيس وأمين السر هي النافذة (المادة ٥٨ من النظام القديم) .

الباب الثاني

تحقيق صحة النيابة

ان الدول التي تبنت الديمقراطية نظاماً للحكم ، قد عملت جاهدة ولا تزال تعمل لتنزيه التمثيل الشعبي من الشوائب، وتأمين اوفر قدر من الحرية للناخبين لاختيار ممثليهم . فاذا اقدم بعض الناس على تشويه هذا التمثيل سواء برشوة الناخبين لتحويلهم عن منحى تصويتهم الحقيقي، او بالضغط على حرياتهم بالارهاب والعنف ، او بأي وسيلة اخرى ، فان الفوز الذي يتحقق عن هذه الطرق لا يكون بوجه من الوجوه فوزاً نهائياً . فلكل مواطن ان يعترض على النتائج الانتخابية ويطلب ابطالها . وما عليه ليحصل على قرار الابطال الا ان يثبت ان هذه النتائج قد حصلت بوسائل غير مشروعة .

غير ان الدساتير وانظمة المجالس النيابية في العالم، تختلف في تعيين الاصول القمينة بتحقيق هذه الغاية . ففيما تقر هذه الدساتير مبدأ الطعن في صحة الانتخابات النيابية ، تضيق في اسباب قبولها ، حتى لتصبح مجرد فكرة نظرية يقرب من المستحيل امر تحقيقها . وأهم مظهر من مظاهر الاختلاف بين

الدساتير ، هو تعيين الهيئة الصالحة للبت في صحة الانتخابات وبالطعون الموجهة اليهـــا . وتأتي بعد الدساتير ، الانظمة الداخلية التي تعنى بتفصيل الاصول ، فتضاعف من اسباب التضييق ، حتى اذا انتقلنا الى مرحلة التطبيق العملي لهذه الاصول انقطع كل رجاء بالوصول الى نتيجة ايجابية .

ثلاث مسائل تستوجب البحث في هذا الموضوع الخطير :

اولاً – من هي الهيئة الصـــالحة للتحقيق في صحة الانتخـابات والطعون الموجهة اليها .

ثانياً – ما هي الاصول في تحقيق صحة الانتخابات والنظر في الطعون .

ثالثاً – أسباب الطعون في القانون والاجتهاد .

الفصل الاول

الهيئة الصالحة

كان الفصل في صحة النيابة في فرنسا حتى دستور ١٨٧٥ موزعاً بين الملك والهيئة التشريعية . وكانت الهيئة التشريعية تتمرد على سلطات رئيس الدولة ، لتحتفظ لنفسها بحق الفصل في صحة نيابة اعضائها .

فلما وضع دستور ١٨٧٥ زال التنـازع على هذه الصلاحية بنص صريح في المادة العاشرة جاء فيه : « ان كلا من المجلسين (الشيوخ والنواب) هو القاضي في مسألة اهلية الاعضـــاء الانتخابية Eligibilité de ses membres وفي قاعدية انتخابهم Régularité de leur élection

ان المادة الثلاثين من دستورنا قد أخذت عن هذه المادة وهي تنص على ان «للنواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نيابتهم . ولا يجوز ابطال انتخاب نائب ما ، الا بغالبية الثلثين من مجموع الاعضاء»

* * *

ان عملية تحقيق صحة الانتخابات النيابية بواسطة المجلس نفسه ، وهو يخرج حديثاً من ضراوة المعركة الانتخابية ، تتحول حتماً الى عملية سياسية .

ولقد أثبتت التجـارب ان لجان تحقيق الاعمال الانتخابية ، والمجالس من بعدها ، لا تقوم بمهمتها ، على الغالب ، بالتجرد المفترض فيها كهيئات قضائية ، بل هي تنقلب الى هيئـــات سياسية تعـالج قضايا الطعون على ضوء المصالح الانتخابية المتبادلة .

وهذا ما حدا بالمشترع البريطاني منذ سنة ١٨٦٨ ان يكل هذا الأمر الى اثنين من قضاة المحكمة العليا Haute Cour de justice ، فيجريان التحقيق في الدائرة الانتخابية نفسها ويصدران قرارهما . ولا يجوز ابطال النيابة الا اذا كان القرار المذكور صادراً بالاجماع. ويقدم القرار المذكور بصورة تقرير الى رئيس مجلس العموم. وللمجلس وحده في مطلق الاحوال ، الصلاحية في اصدار المراسيم باجراء الانتخابات الجديدة .

ان تحقيق صحة الانتخابات النيابية توكل في بعض البلدان الى هيئة محض قضائية ، وفي البعض الآخر الى هيئة مختلطة مؤلفة من قضـاة ومن نواب . ولكن هذه جميعـاً تنزع الى استبعاد كل اعتبار سياسي عند التحقيق في صحة الانتخاب .

ولكان الامر يهون عندنا ، لو ان الاغلبية المطلوبة لابطال الانتخاب هي الاغلبية العادية المطلوبة في سائر القضايا ، أو حتى الأغلبية المطلقة من مجموع الأعضاء . ولكن النص الدستوري قد حصن النيابة من الابطال بفرضه أغلبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس .

وعندما كان الانتخاب يجري في لبنان على درجتين ، كان المجلس النيابي ينظر بالطعون الموجهة الى انتخاب أعضائه المباشر من قبل المندوبين الثانويين . أما الطعن في انتخاب المندوبين الثانويين أنفسهم فقد كان مرجعه مجلس شورى الدولة .

ولكن مجلس النواب ، بالاستناد الى النص الدستوري الذي أولاه وحده حق الفصل في نيابة اعضائه ، كان يمارس رقابة عليا على أحكام مجلس الشورى، الامر الذي يتنافى مع المبادىء الدستورية ، ولا سيما مبدأ تفريق السلطات . ولعله اتبع في ذلك خطى مجلس الشيوخ الفرنسي الذي كان ينتخب على درجتين. فان هذا المجلس كان يسمح لنفسه بأن يصدق انتخـابات أعضائه قبل ان يفصل مجلس الشورى في صحة انتحاب اعضاء البلدية الذين يشتركون في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ . [1]

وبعد الانتخابات النيابية التي حصلت سنة ١٩٢٩ في لبنان ، طعن في صحة انتخابات عدد وفير من المندوبين الثانويين وقرر مجلس الشورى فسخ انتخابهم.

ولكن النواب في جلسة ١٣ تموز سنة ١٩٢٩ تقدموا باقتراح غريب يرمي الى تصديق صحة انتخابهم بدون مناقشة وحتى بدون تقرير من لجنة الطعون .

وقد جـــاء في هذا الاقتراح ، بعد سرد الوقائع وتنفيذ قرارات مجلس الشورى القاضية بفسخ انتخاب بعض المندوبين الثانويين ما يأتي :

« تبين من الايضاحات التي اوردناها بعد درس مقررات مجلس شورى الدولة وأثبات ما جاء منها **موافقاً** للقانون ، وعدم الاعتداد بمـــا جـاء منها **مخالفاً للقانون** ، ان مجموعها لا يؤثر بصحة انتخاب النواب لا كلا ولا بعضاً »

« وتبين من شكايات ذوي الصلاحية التي عرضت عليكم ، أن ما جاء فيهـا لا يمس بقانون الانتخاب . وأما مـا جاء منها **طاعناً بقابلية النواب** لترشيح أنفسهم ، ولصحة انتخابهم فظاهر البطلان . وأمـا القسم الباقي ، (وهو من الشكايات) ، والخاص بوقوع رشوة أو سواهـا ، فهذا لا يمنع المجلس النيابي من أعادة النظر فيه على فرض ثبوته واكتسابه الدرجة القطعية . فلهذا المجلس الحق في أي وقت كان، باسقاط أي عضو حين ثبوت ما يسقطه من حق النيابة. وهذا لا يمنعه من اعلان صحة الانتخاب »

---

١ – اوجين بيار ص ٣٥٥ .

« وبناء عليه ، فاننا نطلب من هيئة المجلس تصديق صحة الانتخابات بأجمعها وأعلان صحة انتخاب الثلاثين عضواً المنتخبين وذلك بدون مناقشة وبطريقة المنـاداة بالأسم »

ولقد طرح هـذا الاقتراح للتصويت ونال الأغلبية بأربعة وعشرين صوتاً ضد أربعة أصوات .

ان قرار مجلس النواب بالتصديق على هذا الأقتراح المتضمن عبارة « عدم الاعتداد بما جاء منها (أي من قرارات مجلس الشورى) مخالفاً للقانون » ، ان هذا القرار هو الافتئات بعينه على صلاحيات السلطة القضائية .

ولكن مبررات هذا الافتئات تكمن في السابقات التي حصلت في فرنسا التي كانت قدوتنا في الكثير من تصرفاتنا السياسية وغيرها.

ففي فرنسا كما يقول أوجين بيـار ، يتنـاول حق المجلس في تحقيق صحة الانتخاب ، ثلاث مسائل مختلفة :

أولاً — الأهلية الأنتخابية للمرشح المعلن أنتخابه .

Eligibilité du candidat proclamé

ثانياً — القيمة المعنوية للاقتراع .

La valeur morale du scrutin

ثالثاً — القيمة المادية لاوراق الاقتراع المحصاة .

La valeur matérielle des bulletins rescencés

والمجلس في هذه المواضيع هو حـكم مطلق .

La chambre est un jury souverain

فعندما يقتنع في اعماق نفسه وضميره ، وبمعزل عن البينـــات القضائية على أختلافها ، بأن انتخاباً مـــا ، قد جرى بوسائل ترذلها المناقبية ، فانه يقرر البطلان دون ان يعير التحقيق العالق امام القضاء أي انتباه .

ولقد رفض المجلس الفرنسي تأجيل النظر في نيابة أحد أعضائه عندما طلب

اليه ان يتوقف الى ما بعد الفصل في قضية عالقة امام المحاكم (١١ تشرين الثاني ١٨٧٦ أنتخاب السيد هيون و ١٨/١١/١٨٨٩ أنتخاب السيد فالوني) .

ان مواقف مجلسنا النيابي في تحقيق صحة أنتخابات أعضائه لم تتغير منذ أن أعلن الدستور سنة ١٩٢٦ حتى يومنا هذا .

ففي ظل قانون الانتخاب القديم ، اذ كان الانتخاب على درجتين رأينا المجلس النيابي يتخطى قرارات مجلس الشورى القاضية بابطال انتخاب المندوبين الثانويين الذين ينتخبون النواب. وفي ظل القانون الجديد ، اذ أصبح الانتخاب على درجة واحدة ، وانحصر بالمجلس وحده حق النظر في صحة الانتخابات وفي الطعون الموجهة اليها ، تخطى المجلس أيضا تقارير لجان الطعون وصدق على الانتخابات الباطلة .

وابرز حدث من هذا النوع في تاريخ مجلسنا النيابي ، انتخابات الخامس والعشرين من ايار سنة ١٩٤٧ . فلقد قامت حول هذه الانتخابات ضجة كبرى وشبهة قوية ، حملت الحكومة على ان تنتدب لجنة من كبار القضاة لدرس ملفات الانتخابات وتقديم تقرير عنها الى لجنة الطعون .

وبعد ان درست هذه اللجنة عددا من المحاضر كفت يدها . فقدمت تقاريرها المتضمنة تحقيق الوقائع المادية فقط دون ان تناقشها أو تبدي رأيها القانوني فيها .

لكن لجنة الطعون درست هذه التقارير وتوسعت في التحقيق . وقدمت بنتيجة أعمالها تقريراً مفصلاً طلبت فيه ابطال عدد من النيابات . ولكن المجلس لم يأخذ بهذا التقرير بل صدق على الانتخابات على علاتها .

ومن المبادىء الهامة التي اعتمدتها اللجنة في تقريرها ، المبدأ القائل ان المجلس عندما ينظر بصحة انتخاب اعضائه ، **يتولى القضاء في أتم معانيه** .

وهذا ما جاء في التقرير المذكور في تعليل هذا المبدأ :

« ان المادة ١٠ من الدستور اللبناني مستوحاة من المادة ١٠ من القانون الدستوري الفرنسي الصادر بتاريخ ١٦ تموز سنة ١٨٧٥ . فيحسن بنا ان نستأنس بما قاله العلماء حول هذا النص ونتخذه مداراً للبحث والتقرير »

الرأي الأول :

« ينظر المجلس النيابي في صحة انتخاب اعضائه دونما قيد ولا شرط ، فهو يفصل في هذا الامر بحسب ما يوحي اليه ضميره ، وبدون ان يتقيد بالنصوص القانونية او بنتائج الاقتراع العام — فله السلطان المطلق بهذا الشأن يأخذ النصوص القانونية اذا شاء ، واذا أراد ان لا يأخذ بها فله ما اراد »

« ولو كان الامر خلاف ذلك لما كان المجلس محكمة عليا بل « لجنة فرز وحساب » .

الرأي الثاني :

« عندما يتولى المجلس أمر النظر بصحة انتخاب اعضائه يقوم مقام محكمة ادارية تنظر في القضايا الانتخابية وفقاً لأحكام القانون ، فعليه ان يتحقق من الامور التالية :

١ — ان المرشح الذي أعلن انتخابه ، توافرت فيه الشروط القانونية لأن يكون منتخباً .

٢ — ان المرشح نال الاكثرية المطلوبة بمقتضى القانون .

٣ — ان الاعمال الانتخابية جرت وفقاً لأحكام قانون الانتخاب .

٤ — ان الاعمال الانتخابية لم يحصل فيها ضغط او اكراه من شأنه ان يفسدها ويؤثر في نتائجها .

والقول ان المجلس مطلق الصلاحية ، لا يعني انه فوق القانون يخالفه متى شاء ، بل يعني ان قراراته لا تقبل المراجعة ، شأنه في ذلك شأن المحاكم القضائية والادارية العليا التي لا يجوز الطعن بقراراتها »

« فكما أن هذه المحاكم مقيدة بأحكام القانون ، فالمجلس ايضاً مقيد بهذه الاحكام ولا يجوز له مخالفتها او الاعراض عنها » . (دوغي ج ٤ ص ٢٥٠ و ٢٥٣ وراجع برتلمي وهربو) .

« وقد عرضت هذه الآراء على بساط البحث في المجلس الفرنسي سنة ١٨٧٩ لمناسبة انتخـاب السيد بلانكي وكان محكوماً عليه بالاسقاط من الحقوق المدنية . فاقترحت لجنة الطعون ابطال انتخابه ، مدلية بلسان مقررها : « أن المجلس محكمة ، وعليه ان يحترم القانون ويعمل على تطبيقه » . وأدلى كليمنصو بالنظرية المخالفة وقال : ان المجلس له الحق في ان يعرض عن الاسباب المانعة ويقر الانتخاب المعيوب . ولكن المجلس أخذ بنظرية لجنة الطعون وألغى انتخاب السيد بلانكي المطعون بصحة انتخابه »

« وقد رأت لجنتنا ان تتبنى النظرية نفسها باعتبار ان المجلس عندمـا ينظر بصحة انتخاب اعضائه **يتولى القضاء في اتم معانيه** »

يتساءل اوجين بيار : (١)

هل ان امتيازات المجلس النيابي ، تصل الى حد ان تسمح له بان يعلن اهلا للانتخاب « Eligible » مواطناً محكوماً عليه بمقتضى القوانين النـافذة ، بالحرمان من الحقوق السياسية التي تستتبع « فقدان الاهلية الانتخابية »

ويجيب على ذلك ، بانه لو صدر قرار من المجلس بهـذا المعنى فيجب ان يطاع . ومثل هذا القرار يخوّل المواطن المحروم من حقوقه السياسية ، ان يحتل مقعده في الهيئة التشريعية . ولكن المجلس النيابي الفرنسي عـام ١٨٧٩ اعلن بمناسبة البحث بانتخاب النائب بلانكي ، انه يخضع سلطاته المطلقة لاحكام القوانين النافذة ، وابطل نيابة النائب المذكور .

لقد جرت مناقشات فقهية قيمة عند بحث هذا الموضوع ، بعضها في تأييد

(١) اوجين بيار صفحة ٣٦٥

انتخاب بلانكي والبعض الاخر يرمي الى ابطال نيابته واننا نقتطف من هـذه المناقشات أهمها في الحالين :

المناقشات في الطعن بانتخاب النائب بلانكي سنة ١٨٧٩ (٢)

لقد انقسمت لجنة الطعون الى ١٧ صوتاً مع التصديق على نيابة بلانكي ، مقابل ٢١ صوتاً ضد التصديق .

وقالت الاقلية المؤيدة ما معناه: « ان المجلس ، وهو القـاضي الوحيد في مسائل تحقيق الانتخابات، لا يخضع في تقديره لاي قاعدة. انه كهيئة سياسية، يستطيع لاسباب سياسية ، وباسم البلاد التي هو احد اعضائها ، ان يعيد الاهلية السياسية لأي مرشح فقد هذه الاهلية ...

وقال مقرر اللجنة في تقريره ، مؤيداً رأي الاكثرية المخالف :

« ليس المجلس هيئـة محكمين Jury ، يفتش عن تعليل للوقـائع من ظروف الحادثة ، ويمنح الاسباب المخففة لاعتبارات تتعلق بماضي الشخص او غير ذلك ... انه محكمة متصلبة بالقانون الموكول اليها تطبيقه . ان شخصية المرشح لا تعني المجلس اكثر مما يعنيه رأي الناخبين الذين اقترعوا له . وفقدان الاهلية الانتخابية لا يختلف هنـا عن الفقدان الناشيء عن شروط السن او الجنسية التي قد لا تتوافر في احد المرشحين ...

ورد النائب كليمنصو على ذلك بقوله :

« ليس المجلس هيئة محكمين ، ولا هو محكمة ، انه مجلس النواب. يعني
« انه هيئة سياسية تفصل في قضية انتخابية ، اي في عمل سياسي . ان المجلس ،
« في مسألة الاهلية الانتخابية Eligibité وفي هذه المسألة وحدهـا ، يتمتع
« بسلطات مطلقة . وهذه السلطات المطلقة هي ضمانتنـا الوحيدة لسلامة
« الانتخابات العامة ... فعندما يعطى المجلس ان يضع القيود التي يراهـا على

(٢) النائب الذي اشير اليه في تقرير لجنة الطعون .

« حرية اختيار الناخبين ، فبأمكانه ان يقرر كيفياً ان هذه الفئة او تلك من
« الاشخاص لا تتمتع بالاهلية الانتخابية . ما هو المبدأ الذي يرتكز عليه
« المجلس لتقرير ذلك ؟ اين يبدأ حق المجلس في هذا الشأن واين ينتهي ؟ ومن
« اين يستمد سلطانه بمنع هذا او ذاك من الانتخاب ؟

« ان طاقة المجلس في هذا الشأن تصبح تسلطاً على الانتخابات العامة
« Suffrage universel وما دام يستحيل النكران بأن المجلس يمارس
« سلطته بصورة تحكمية arbitraire ، فيجب ان نعترف ان بامكانه ان
« يسيء استعمال هذه السلطة، الى درجة تتجاوز حدود التقييد للانتخابات العامة
« لتصل حتى الى حذفها . ولهذا ، فان الضمانة الوحيدة للانتخابات العامة ضد ما
« يمكن ان يقره المجلس من حالات لفقدان الاهلية الانتخابية ، انما هي ، في
« السلطة المطلقة ، غير المحدودة ، التي يجب ان يتمتع بها في كل حالة بمفردها.
« ولهذا رأينا المجالس السابقة تبحث في اساس السبب المؤدي لفقدان الاهلية
« الانتخابية . وهذا ما اطلب اليكم ان تفعلوه الآن . ولا يقيدكم في هذا
« الموضوع شيء غير القواعد الخاصة بكم . فاذا انكرتم على أنفسكم هذا الحق،
« فانكم ستضطرون ان تعلنوا ، انكم في معرض التحقيق في الانتخابات ، لم
« تتمكنوا من التعرض لحالات من فقدان الاهلية الانتخابية اقرها مجلس
« غير مجلسكم ، وهي تمس جوهر الانتخابات العامة ، وستعلنون ايضاً انكم
« مضطرون ان تنحنوا باحترام امام مثل هذا القرار ، الذي يشكل بحد ذاته
« خرقاً فاضحاً لأقدس حقوق الناخبين موكليكم ».

ورد المقرر على ذلك بقوله :

« يعترف السيدكليمنصو معنا بأنه لا يجوز للمجلس، وهو جزء من الانتخابات العامة Une fraction du suffrage universel ان ينصب نفسه قاضياً يتحكم بارادة المجموع . وينكر على المجلس وهو الهيئة التي تمثل ارادة البلاد باسرها ، ان يتقيد بالقوانين .. فلو اخذنا برأيه ، فاي قانون انتخابي عندئذ يسلم من

الخرق والتجاوز ؟ ومن يقول لنا ان الانتخابات العامة لا توصل الى المجلس قاصراً او امرأة ؟

وقال وزير العدل : « ان السيد كليمنصو يشير الى سابقتين عام ١٨٤٨
« وعام ١٨٧١ قرر فيهما المجلس صحة الانتخابات مع ان الفائزين كانوا من فاقدي
« الاهلية السياسية.. انه يشير الى انتخاب امراء اورليان سنة ١٨٧١ وانتخاب
« لويس بونابرت سنة ١٨٤٨ .

« ولكن الوضع في عصرنا هذا يختلف عنه في ذاك العصر . لم يكن يومئذ غير مجلس النواب هيئة صالحة للتشريع .

« اما اليوم فثمة مجلس للشيوخ . في ذلك العهد كان مجلس النواب وحده
« قادراً على ان يعدل اي قانون يتعلق بالاهلية الانتخابية .. اما اليوم فانه لا
« يقدر بدون موافقة مجلس الشيوخ ان يعدل اي قانون .. والسيد بلانكي
« اليوم فاقد الاهلية الانتخابية لانه محكوم بعقوبة مؤبدة . والقانون الذي
« يفقده هذه الاهلية الانتخابية لا يزال قائماً ، ولا يقدر مجلسكم وحده ان
يعدله .. فيجب ان تنحنوا امام احكام القانون .. وتحترموه ...

وكانت نتيجة هذه المناقشة ابطال نيابة النائب بلانكي .

قد يتبادر الى الذهن بعد استعراض هذه المناقشة والتصويت الذي انتهت اليه ان ثمة مبدأ أقر ، يقول بان المجلس محكمة مقيدة **بنصوص القانون او نتائج الانتخابات العامة .**

ولكن اوجين بيار يستخلص المبدأ المخالف تماماً فيقول : « ان المجلس هو
« سيد لا حدود لسيادته . فلو كان المجلس مقيداً بنصوص القانون ، لكان
« يكفي وزير العدل في قضية بلانكي، ان يتلو القرار القاضي بحرمانه من الحقوق
« السياسية وان يطلب الى المجلس اعلان بطلان انتخابه . ولو كان مقيداً
« بنتائج الانتخابات العامة لاقتصرت المناقشة على عملية حسابية بسيطة تثبت ان

« بلانكي نال اكثرية الاصوات [١] » .

« لا هذا ولا ذاك من الافتراضين يأتلف مع النص الدستوري ، الذي
« يولي المجلس سلطة مطلقة عندما يبحث الاهلية الانتخابية وصحة الانتخاب .
« ولا نقصد بهذا القول ، ان نصوص القانون او نتائج الانتخابات العامة تعتبر
« بحكم الشيء غير الموجود امام المجلس ، ولكننا نقصد ان نقول ان المجلس في
« هذا الشأن هو حكم مطلق الصلاحية ، يقدّر حسبما يملي عليه ضميره ، اسباب
« فقدان الاهلية الانتخابية ، ويقدّر الاخطاء والغش والمناورات ، التي من
« شأنها ان تشوب نتائج الانتخابات العامة .. هذا هو دور المجلس وهذا هو
« حقه. فعندما يقتنع لأسباب ليس ملزماً بأن يبيّنها، بان مرشحاً ما ، محروماً
« من حقوقه السياسية ، هو اهل لان يمثل مواطنيه فيمكنه ان يقرر ذلك .
« وعندما يقتنع بأن مرشحاً ما ، نال اكثرية، ولكن مشوبة بالعيوب التي من
« شأنها ان لا تجعله ممثلًا شرعياً حقيقياً لمواطنيه ، فيمكنه ان يعلن ذلك . ان
« نصوص القانون ونتائج الانتخابات العامة تسهم في تكوين قناعة المجلس ،
« ولكنها لا تفرض عليه فرضاً ، واذا لم يكن الامر كذلك فقد المجلس
« سلطته المطلقة التي خوله اياها الدستور، واصبح هيئة بسيطة مهمتها التسجيل »

ثم يتابع اوجين بيار شرحه في تبيان السلطة المطلقة التي يتمتع بها المجلس ، فينتقد النظرية التي ادلى بها وزير العدل بان المجلس النيابي لا يقدر وحده وبدون موافقة مجلس الشيوخ ان يقرر الغاء الحرمان من الاهلية الانتخابية فيقول : « ان مجلس الشيوخ وحده قاض مطلق الصلاحية ومجلس النواب كذلك ولكل مجلس من الاثنين منفرداً ان يقرر ما يشاء بشأن التصديق او عدم التصديق على نيابة اعضائه .

لقد عدد اوجين بيار حالات اخرى ذهبت فيها المجالس مذاهب مختلفة بشأن التصديق على الانتخاب :

---

(١) لقد انتقد دوغي هذا الرأي فقال : من الغريب ان يكون ثمة مؤلف رصين يقدر ان يكتب اشياء كهذه.

ففي انتخاب لويس نابليون بونابرت سنة ١٨٤٨، قال اصحاب الرأي بتثبيت نيابته ، انه على الرغم من حرمانه من الحقوق السياسية بقانون النفي الصادر في كانون الثاني سنة ١٨٣٢ فان الذهاب الى ابطال نيابته هو افتئات على ارادة الشعب .

وقد رد خصوم هذه النظرية بالقول « ان ما يجب احترامه هو القانون الصادر عن مجموع الامة . واذا اخطأت مقاطعة ما ، وانتخبت نائباً محروماً من حقوقه السياسية فان ارادة ابناء المقاطعة ليست ارادة الشعب بكامله » .

ولقد قرر المجلس بالنتيجة تصديق انتخاب ثلاثة اشخاص من عائلة بونابرت وفي انتخاب شخصين من عائلة اورليان سنة ١٨٧١ اثيرت المشكلة نفسها، وقرر المجلس تصديق انتخابهما كما قرر بالوقت ذاته الغاء قانون النفي الصادر سنة ١٨٣٢ ولكن الالغاء تم بعد التصديق على الانتخاب .

ومقابل ذلك قرر المجلس في ٢٦ / ١١ / ١٨٨٩ ابطال نيابة النائب «ديون» لانه كان محكوماً بعقوبة جنائية تحرمه من حقوقه السياسية . كما قرر في ٩ كانون الاول ١٨٨٩ ابطال نيابة شخص نال الاكثرية ولكن ترشيحه كان غير قانوني .

قلنا ان مجلس النواب عندنا هو ايضاً وحده صاحب الحق في الفصل في صحة نيابة اعضائه وانه يسير في هذا الموضوع على هدى الاجتهاد الفرنسي . والامر غير مستغرب ما دام ان دستورنا مستمد من الدستور الفرنسي ونظامنا الداخلي منقول عن النظام الفرنسي .

ولكن هذا الحق الممنوح لمجلس النواب بالنص الدستوري ، كان وما يزال موضع انتقاد شديد في الأوساط الشعبية وفي الاحزاب والهيئات العاملة في الحقل السياسي . ذلك لان انتخاباً واحداً لم يفسخ منذ ان وجد المجلس النيابي في لبنان حتى الآن .

ترى أكانت الانتخابات دائماً حرة ؟ تجري بدون تزوير ؟ بدون ضغط ، وبدون رشوات ؟

اننا ولو اسأنا الى تاريخنا يجب ان نعترف أن كثيراً من الانتخابات لم تكن كذلك . وانها كانت تتعرض للفسخ دون ريب ، لو طعن فيها امام هيئة قضائية تنظر الى القضية من ناحيتها القضائية المجردة ..

ويجب ان نقرر انه اذا جاز لنا ان نأخذ بالاجتهاد الفرنسي فلا يجوز ان نأخذ الجانب الواحد الذي يقول بامتهان حرمة القانون للمحافظة على سيادة المجلس .

ان سيادة المجلس في رأينا تقوم على مدى احترامه لاحكام القانون ولا يجوز بوجه من الوجوه ان تطغي هذه السيادة على «سيادة القانون» .

الفصل الثاني

الطعون الانتخابية

أ – حق القانون :

ان التحقيق في صحة الانتخابات النيابية هو من حق القانون فسواء قدم طعن في هذه الانتخابات ام لم يقدم ، يتوجب على المجلس ان يقوم بالتحقيق ويفصل في صحة الانتخابات، حتى لو استقال الشخص المطعون في نيابته اوتوفي:

Chaque assemblée procède d'office à la vérification des pouvoirs de taut ses membres, même si leur élection ne donne lieu à aucune réclamation.

فاذا كان ثمة غش ، فيجب على المجلس ان يفضحه وينذر الناخبين الذين ارتكبوه [١] .

وهذا المبدأ ، خلافا لما هو الحال في بريطانيا ، مقرر من المادة ٣٠ من دستورنا المأخوذ عن الدستور الفرنسي. وقد فسر العلماء النص الفرنسي تفسيراً يتوافق مع هذا المبدأ [٢] .

ولقد ابطلت في فرنسا بتاريخ ٧ تشرين الاول ١٨٤٨ نيابة شخص سبق له

(١) لافاريار صفحة ٦٩١ .

(٢) اسمان – الحق الدستوري ج ٢ ص ٣٩٣ .

ان استقال من النيابة اثر الطعن في انتخابه. وقد علل المقرر رأيه بمتابعة التحقيق في صحة الانتخاب بما يلي :

« لا يحق للمواطن المنتخب ممثلاً عن الشعب ان يستقيل قبل التصديق على انتخابه . فهو قبل التصديق ليس الا ممثلاً منتخباً لا ممثلاً معترفاً بـه .. ولا يجب ان يخفى على الرأي العام، ما يقدم عليه اي مواطن من مناورات غشية، ورشوات وتهديد للوصول الى النيابة . ولا يجب ان نسهم باخفاء معايبه ، بمساعدته على تغطيتها بالاستقالة » .

ومن هذا الاجتهاد استمد المجلس الفرنسي النص في نظامه الداخلي القائل :
« ان الاستقالة المقدمة من احد النواب قبل تثبيت نيـــابته لا ترفع يد المجلس عن التحقيق في صحة انتحابه » .

وهذا المبدأ ذاته كان منصوصاً عليه في نظامنا القديم الصـادر سنة ١٩٣٠ الذي يظل ولا شك تقليداً او اجتهاداً. فان المناقشة التي حصلت بهذا الشأن في المادة ١٥ من نظام سنة ١٩٣٠ تكشف عن نية المشترع بما لا يقبل الشك بوجوب متابعة التحقيق في صحة الانتخاب ولو استقال النائب .

جاء في المادة ١٥ المشار اليها: «اما الاستقالة التي يقدمها النائب قبل تصديق انتخابه فلا تمنع المجلس من حق النظر في تمحيص انتخاب ذلك النائب المستقيل [١]

ولقد تساءل النائب الخازن عند طرح هذه المادة للمناقشة عما يحصل اذا توفي العضو .. فاجاب النائب اسحق : يمحص انتخابه بعد موته .

واضاف النائب نصار : « يمكن ان يفسخ الانتخاب لعـلة شاجبة تمنعه من دخول الانتخابات فيما بعد » .

ب – وضع النائب قبل الفصل في صحة النيابة :

اذا كان تحقيق صحة الانتخابات هو من حق القانون ، فما هو وضع النائب

(١) La Chambre ne juge pas l'élu, mais l'élection (Cormenin)

قبل الفصل في صحة نيابته . وهل تعلق ممارسته العمل النيابي على صدور القرار بصحة النيابة ، ام ان الصحة مفترضة الى ان يقرر البطلان ؟

– يعتبر المنتخب نائباً في لبنان ، منذ اعلان نتيجة الانتخاب ، الى ان تبطل نيابته بمقتضى القانون (المادة ١٥ من النظام الداخلي) .

اما في فرنسا ، فلا يقدر النائب ان يشترك في جميع الاعمال النيابية ، مـا لم يثبت انه يتمتع بنيابة قانونية قطعية inattaquable . فجمع الاصوات في كل قلم من اقلام الاقتراع، ثم احصاء هذه الاصوات في مختلف الاقلام، ثم اعلان النتائج الانتخابية ، ان هي الا عمليات متتابعة لا تشكل اكثر من قرينة على ان المرشح قد انتخب : Le candidat est élu (اوجين بيار صفحة ٣٥٣) .

فالفرق بين نظامنا والنظام الفرنسي اذن بيّن واضح :

الاصل بموجب نظامنـا ، صحة النيابة ، الى ان يثبت بطلانها ، اي ان قرينة الصحة مفترضة لمجرد اعلان نتائج الانتخاب .

اما في النظام الفرنسي ، فان اعلان النتـــائج قرينة على ان المرشح قد انتخب . ولكنه لا يصبح نائباً بصورة نهائية الا بعد التصديق على نيابته .

ان المادة ١٣ من نظامنا القديم ، على ركاكة تعبيرهـا واختلاط نصوصها قد فرقت على غرار النظـــام الفرنسي بين فئتين من النواب الذين لم يصدق انتخابهم .

الفئة الاولى – وهي تشمل النواب الذين لم يوضع انتخابهم موضع المذاكرة. فهؤلاء لا يملكون « المبادرة التشريعية » :

«لا يحق للنواب الذين لم يصدق انتخابهم بعد ان يقدموا اي اقتراح قانوني ولكن يحق لهم الاشتراك مع رفاقهم الذين صدق على انتخابهم بالتصويت عـلى الاقتراحات التي تقدمها الحكومة» كما يحق لهم ان يشتركوا في جميع المناقشات الاخرى وفي التصويت ، ويحق لهم ايضاً ان يحضروا جلسة المجلس عند النظر

في صحة انتخابهم ، وان يشتركوا في المناقشة دون التصويت . ولكنهم يشتركون بالتصويت والمناقشة معاً عند البحث في نيابة الآخرين .

والفئة الثانية – وهي تشمل النواب الذين درست لجنة الطعون صحة انتخابهم وارتأت تأجيلها لاجراء تحقيق بشأنها ، وقرر المجلس التأجيل . فهؤلاء يشتركون في جميع المناقشات . ولكن عليهم ان يمتنعوا عن التصويت في جميع المواضيع التي تطرح على المجلس . وحكمة منع النائب من التصويت هي على حد تعبير رئيس المجلس اثناء مناقشة هذه المادة ، « ان انتخابه اصبح شبه مهدد بالنقض » وانه قد يساير بصوته لقاء العطف الذي يؤمل ان يكسبه . وان تقرير اللجنة يتضمن « شبهة بصحة نيابته » .

ان المادة الخامسة عشرة من نظامنا الحالي قد عدلت هذه الاحكام استناداً الى قرينة الصحة التي اعتمدتها .

ولكن ، ألا يبدو هذا الامر مخالفاً لنية الشارع الدستوري الذي يعتبر تحقيق صحة الانتخابات من حق القانون ؟

كثيراً ما ينقضي وقت طويل قبل ان يبت المجلس بصحة الانتخاب . ويذكرون في فرنسا ان نائباً في انتخابات سنة ١٩١٤ قضى كامل الدور التشريعي (خمس سنوات ونصف) دون ان يبت المجلس بصحة نيابته .

لقد رأى الشارع عندنا ان تعليق ممارسة العمل النيابي على صدور قرار بصحة النيابة ، من شأنه ان يعرقل الحركة النيابية . فليس يعقل ان يكون النائب نائباً في بعض الامور ، ولا يكونه في البعض الآخر .

ولكن ما دام التحقيق في صحة الانتخابات يظل لازماً، ولو لم يقدم طعن فيها ، فان غاية المشترع الدستوري تظل محققة ، ولا يمكن بالتالي اعتبار المبدأ المقرر بالمادة الخامسة عشرة من النظام مخالفاً للدستور .

اما العيب الذي يظل ملازماً هذا المبدأ ، فهو في انه يفسح المجال أمام

لجان الطعون لا للتباطؤ في تدقيق الاعمال الانتخابية فحسب ، بل لتركها بالكلية والقائها في سلة المهملات .

ج – لجنة الطعون ؟

تنص المادة ١٦ من النظام الداخلي: « ينتخب المجلس في اول جلسة يعقدها بعد تأليف عمدته **لجنة لتدقيق الاعمال الانتخابية** وتمحيص الطعون في صحة الانتخابات ، عامة كانت او فرعية . واللجنة تنظم تقريراً بنتيجة اعمالها ترفعه الى المجلس في مدة خمسة عشر يوماً على الاكثر تبدأ من تاريخ انتخابها » .

ان مهمة اللجنة كما يتضح من هذا النص مزدوجة ، فهي تقوم بعملين :

الاول – تدقيق الاعمال الانتخابية غير المطعون فيها .

الثاني – تمحيص الطعون في صحة الانتخابات .

ان هذا العمل في المجلس الفرنسي ، لا تقوم به لجنة واحدة بل المجلس بكامله. وهذا أمر طبيعي ومفروض ، طالما ان النواب في فرنسا ، كما رأينا، لا يمكنهم ان يمارسوا نشاطهم النيابي قبل التصديق على صحة انتخابهم . ولذلك ينقسم المجلس الفرنسي بكامله الى عدد من المكاتب ، يتولى كل مكتب منها ، تدقيق الاعمال الانتخابية في عدد من الدوائر الانتخابية، لا يدخل ضمنها طبعاً، دوائر الاعضاء الذين يؤلفون المكتب .

ان من اغرب الأمور في نظامنا الداخلي ، انه لم ينص بشأن هذا الأمر الخطير الا على وجوب انتخاب لجنة الطعون (المادة ١٦ المشار اليها) .

اما من هو صاحب الحق بالطعن في صحة الانتخاب ؟

وما هي المهلة لتقديم الطعن ؟ ولمن يقدم ؟

وكيف يجري تدقيقه في اللجنة ؟

وكيف يصوت عليه في المجلس ؟

فكل هذه الامور لم يكلف المشرع نفسه عناء النص عليها وكان اكثرها منصوصاً عليه في نظام ١٩٣٠ الملغى . ولذا نرانا مضطرين عند بحثها للرجوع الى هذا القانون الملغى على انه تقليد برلماني ، والى القواعد المتبعة في المجالس الفرنسية بالنظر لوحدة المصدر التشريعي .

وفي اعتقادنا ان المشترع عندما وضع النظام الجديد سنة ١٩٥٣ قد توخى الاختصار دون ان يكون في نيته الغاء تلك القواعد التفصيلية . على ان هذا الاختصار في معالجة هذه العملية الدقيقة قد جعلها ، وهي على اعظم جانب من الخطورة ، في الدرجة الاخيرة من الاهمية . ومع انه من المفترض ان تدقق الاعمال الانتخابية في اللجنة ، وان يبت بها في المجلس بتجرد وروية مقرونين بما امكن من العجلة ، فان لجاننا والمجالس من بعدها قد درجت على معالجة الموضوع بما شاءت من الاساليب الا الاسلوب الذي يوحي الاطمئنان والثقة .

ومن يتتبع أعمال لجان الطعون ومقرراتها ، وأساليب التحقيق فيها ، يتبين انها كانت تارة عرضة للأهواء الشخصية والنزعات السياسية تميل حيثما مالت السلطة او حيث يكون هوى اعضائها . وتارة تعمل بروح الاستخفاف واللامبالاة حتى لتجد الآمال المعلقة ، فور الانتخاب ، على لجنة الطعون ، بفضح الاعمال المغايرة للقانون ، تتبخر مع الايام ، فتضيع في مهمه النسيان ، ويمل الرأي العام والصحافة البحث فيها ، وتمر خلسة في المجلس للتصويت عليها بدون مناقشة .

د ـ أصحاب الحق بالطعن :

ان قانوننا كالقانون الفرنسي لم يحدد من هم اصحاب الحق بتقديم الطعون في صحة الانتخاب .

ويعتبرون في فرنسا ، ان لجميع المواطنين ، افراداً وجماعات ، الحق في ان يقدموا لمجلس النواب ما يتراءى لهم انه يشوب عمليات الانتخاب ، وهم

يتمتعون بهذا الحق حتى ولو لم يكونوا ناخبين في الدائرة الانتخابية التي يطعنون في صحة عملياتها الانتخابية .

ولا يعيب الطلب انه خال من التمغة القانونية ، ولكن يجب ان يكون موقعاً من صاحبه والا تعرض للاهمال .

ويشترط في بريطانيا ان يكون الطاعن ناخباً او مرشحاً .

ﻫ ـ مهلة الطعن :

ولم يحدد قانوننا كالقانون الفرنسي ، مهلة الطعن. فهو يظل مقبولاً ما دام المجلس لم يفصل في صحة الانتخابات .

وعندما تدرس لجنة الطعون صحة الانتخابات يمكنها ان تمنح الطاعن ، اذا طلب ، مهلة لجمع مستنداته . فاذا لم تبرز هذه المستندات ضمن المهلة المحددة كان للجنة ان ترفض مهلة جديدة . ولكن المجلس بناء لطلب احد اعضائه يمكنه ان يمنح المهلة الجديدة المطلوبة . وعندما تضع اللجنة تقريرها لرفعه الى المجلس فلا يمكنها ان تتوقف عند طلب طعن مقابل يتقدم به العضو المنتخب متأخراً . ولكن عليها ان تدون الواقعة في آخر التقرير دون تحقيق وشرح (اوجين بيار نمرة ٣٥٥) .

ان مهلة الطعن في القانون الالماني القديم هي عشرة ايام تلي اعلان النتائج الانتخابية .

وفي القانون الياباني ثلاثون يوماً .

اما في انكلترا ، حيث تقدم الطعون الى قضاة مخصوصين ، فلا يقبل الطعن الا من ناخب او مرشح خلال شهر على الاكثر وبعد دفع تأمين نقدي .

و ـ عريضة الطعن في صحة الانتخابات :

في فرنسا تقدم الطعون الى رئيس المجلس الذي يحيلها على اللجنة . ولا يعتبر

اي طعن ، سواء امام اللجنة او امام المجلس ، اذا لم يكن قد قدم الى الرئيس بصورة قانونية . وعلى ذلك فان طعنا يقدم مثلاً الى وزارة الداخلية لا يعتبر موجوداً . ولكن وجود الطعن او عدمه لا يحول دون حق النائب بانتقاد عمليات الانتخاب عندما تطرح هذه العمليات على المجلس للمناقشة فيها . حتى ولو كان ثمة طعن رجع عنه الطاعن .

وتقدم الاعتراضات عندنا الى رئاسة المجلس وهو الآن تقليد مأخوذ عن نص المادة العاشرة من نظام ١٩٣٠ .

على ان المجلس عندنا لم يتقيد بهذا التقليد ، بل كان يقبل الطعون المقدمة الى رئيس الجمهورية الذي يحيلها الى رئيس المجلس النيابي فيحيلها بدوره الى لجنة الطعون . (انظر عرائض الطعون المقدمة على انتخابات ٢٥ ايار سنة ١٩٤٧) .

الذم والقدح في عريضة الطعون

ان الطعون في صحة الانتخابات توضع عادة فور المعركة الانتخابية . وكثيراً ما يندفع واضعها وراء عاطفته فيضمنها الكثير من عبارات الذم والتحقير بحق خصومه . فهل ان هذه العبارات تفتح الباب لمقاضاة الطاعن بجريمة الذم او القدح.

لقد اثير هذا الموضوع في فرنسا اثر انتخاب ١٨٤٦. اذ اقام النائب المطعون في نيابته دعوى الذم والقدح بحق الطاعن امام المحكمة . فدفع المدعى عليه الدعوى بعدم الصلاحية ، باعتبار ان المجلس هو وحده المحكمة الصالحة لرؤية الطعون الانتخابية . ولكن المحكمة البدائية ومن بعدها محكمة الاستئناف قد ردت هذا الدفع وادانت الطاعن بجريمة الذم والقدح .

ولكن هذا الاجتهاد قد عدل عنه فيما بعد وردت دعوى القدح والذم لعدم صلاحية القضاء للنظر فيها .

ففي الثالث والعشرين من اذار سنة ١٨٦٤ اصدرت محكمة «كولمار» حكماً بهذا المعنى هذه اهم حيثياته :

« في الدفع بعدم قبول الدعوى المبني على الحصانة المقررة بقانون ١٧ ايار سنة ١٨١٩ (١) للدفوع الخطية المقدمة للمحاكم .

«حيث ان كلمة المحاكم تتناول جميع الهيئات ذات الصفة القضائية toutes les juridictions فمجالس المحافظات Conseils de préfécture التي تنظر في صحة الانتخابات البلدية والادارية قد اعتبرت بمقتضى العلم والاجتهاد في فئة المحاكم .

وحيث انه للسبب نفسه يجب اعتبار المجلس النيابي في فئة المحاكم عندما ينظر في المسائل المتعلقة بانتخاب اعضائه . لانه عند التحقيق في صحة الانتخابات يتبع اصول المحاكم فيستمع الى الفريقين والشهود ، وبتعبير شامل يجري جميع التحقيقات التي تكوّن قناعته حول صحة الانتخابات وسلامتها .

وحيث ان المجلس يحكم بالدرجة الاخيرة وفي جلسة علنية في الانتخابات المطعون فيها، واليه يعود امر تحديد الدافع الذي حمل الطاعن على تقديم طعنه، حتى اذا تبين له سوء نيته وانه اثار، لغايات شخصية، اموراً غريبة عن موضوع الطعن ، احال الاوراق الى القضاء لملاحقته .

وحيث انه باستثناء هذه الحالة ، يجب ان تعتبر الطعون المقدمة الى المجلس عندما يمارس سلطته القضائية محمية بالحصانة التي تتمتع بها الكتابات التي تقدم امام مختلف المحاكم . لذلك تقرر عدم قبول الدعوى » .

وبتاريخ ٢٣ اذار سنة ١٨٧٧ اصدرت محكمة « نيم » الاستئنافية قراراً مماثلاً وعللته كما يلي :

« ان حق الاعتراض في القضايا الانتخابية يصبح وهمياً Illusoire اذا كان تبيان الوقائع التي من شأنها ان تشوب انتخاباً ما يمكن ان تعرض الطاعن

(١) يقابل هذا القانون عندنا المادة ٤١٧ من قانون العقوبات ونصها: «لا تترتب اية دعوى ذم او قدح على الخطب والكتابات التي تبرز او تلفظ امام المحاكم عن نية حسنة وفي حدود حق الدفاع المشروع .

للملاحقة بجريمة القدح . ويكفي ان يكون الطاعن حسن النية ، وان تكون الوقائع المدلى بها ذات علاقة مباشرة واكيدة بالانتخاب ، وان يكون هدفها ممارسة حق مدني لا تحقير المطعون في انتخابه ، ولا يتحمل الطاعن مسؤولية نشر الطعون لأن النشر هو نتيجة طبيعية لمعاملة الطعن نفسها .

غير ان المحاكم الفرنسية اقرت مبدأ التعويض المدني للنائب المطعون فيه ، معللة انه اذا كان الطعن بالانتخاب هو احدى الضمانات المقررة لسلامة الانتخاب وصحته ، وان ما يرد فيه من تهم وتعريض لا يشكل جرماً جزائياً فانه يشكل ولا ريب شبه جرم quasi délit ويفتح الباب لدعوى العطل والضرر[1]

ز ـ درس الطعون في اللجنة .

على اللجنة ان تدقق بادىء ذي بدء في الانتخابات غير المطعون فيها وتقدم تقريراً عاجلاً بشأنها .

ويفهم بالانتخاب غير المطعون فيه ، لا ذاك الذي لم يقدم بشأنه اعتراض فحسب ، بل كل انتخاب ، تبدو الطعون الموجهة اليه غير جدية . وفي هذه الحالة يكتفى بتقرير موجز يبين فيه ، عدد الناخبين ، وعدد المقترعين ، والاصوات التي نالها كل مرشح على وجه قانوني . ويختم باقتراح بالتصديق على هذه الانتخابات .

وعندما تنتقل اللجنة الى تدقيق الانتخابات المطعون فيها ، جرت العادة ، ان تدعو الطاعن والمطعون في انتخابه امامها للاستماع الى ملاحظاتهما .

وللجنة ان تدعو امامها ، الموظفين الذين ترى فائدة باستماع شهادتهم ، كما ان لكل شخص الحق بان يطلب الى اللجنة استماع شهادته . واللجنة حرة ان تستجيب الطلب او ترفضه .

(١) انظر اوجين بيار صفحة ٣٤٨ — ٣٥٢ .

وللجنة بواسطة رئيسها ، ان تطلب من الحكومة اي مستند ترى فيه فائدة لكشف الحقيقة .

واذا طلب احد الطاعنين مستندات تتعلق لا بالشخص المنتخب ، بل تتعلق بخصمه ، فللجنة ان ترفض الطلب حتى ولو كانت هذه المستندات تنير التحقيق.

واللجنة مطلقة الصلاحية بتقرير الابطال او التصديق ، ولها ان تستند على مجمل الوقائع كما ان لها ، في حالة الأبطال ان تكتفي بشكوى واحدة ، اذا كانت هذه الشكوى كافية في حال ثبوتها لابطال الانتخاب .

ان تقرير اللجنة هو تقرير موقت . وهذا يعني ان من حق اللجنة بعد تقديمه متضمناً طلب التصديق ، بالنظر لصحة الاعمال الانتخابية ، ان تلحقه بتقرير آخر معاكس متضمناً طلب عدم التصديق لبطلان الاعمال الانتخابية .

واذا انقسم الرأي في اللجنة ، فعلى المقرر ان يبين وجهتي النظر ، ليكون المجلس على بينة من الامر في الحالين .

واذا تأخرت اللجنة بتقديم تقريرها ، فلا يستطيع المجلس ان يكرهها على تقديم تقريرها ما دامت تعلن انها لم تنته من التحقيق . ولكن بما ان تدقيق الاعمال الانتخابية وتقديم التقرير بشأنها ، هو من العمليات المستعجلة بطبيعتها ، فانه باستطاعة اي نائب ، في الجلسة العلنية ، ان يسأل اللجنة عن سبب التأخير. فاذا ادلت بسبب لم ير المجلس انه حري بالاعتبار فله ان يأمرها بالاستغناء عنه وتقديم التقرير بمهلة قصيرة .

ح ـ تدقيق الاعمال الانتخابية في المجلس :

يجب على المجلس بعد تقديم التقرير ان يشرع بادىء ذي بدء بالفصل في الانتخابات غير المطعون فيها .

ويستحسن ان يفصل المجلس في هذه الانتخابات مستقلة عن الانتخابات

المطعون فيها ، حتى لا تكون هذه سبباً في تاخير تلك .

اما الانتخابات المطعون فيها فان تقرير اللجنة والمناقشة فيه يرتديان طابعاً اكثر جدية من الاولى . ولذلك فانه يوزع على النواب قبل الجلسة بمدة كافية لدرسه ، وتعين له جلسة خاصة للمناقشة .

كان نظام ١٩٣٠ ينص على حق النائب المطعون في انتخابه بالمناقشة دون التصويت . وكان يوليه الحق بطلب تأجيل النظر الى جلسة تالية اذا كان تقرير اللجنة يقول بابطال نيابته . ولكن النظام الحالي لم ينص على شيء من ذلك الا ان هذا الامر في رأينا هو تقليد برلماني واجب الاتباع .

ولا يخضع طلب التأجيل في النظام الفرنسي للتصويت ، لأن التأجيل حق من حقوق الدفاع التي لا يمكن ان يحرم النائب منها . ولا يمكن ان تخضع ايضاً للتصويت والمناقشة ، المهلة التي تعطى للنائب لتحضير دفاعه . وهذا ما كانت تنص عليه المادة ١٢ من نظام سنة ١٩٣٠ .

وعندما يتناقش المجلس في صحة الانتخابات ، يجب ان تجري المناقشة في كل عملية انتخابية على حدة .

واذا جاز للمجلس ان يضع على جدول الاعمال ، انتخابات دائرة من الدوائر بأجمعها ، فان باب المناقشة فيها يفتح تباعاً لكل انتخاب بمفرده . كما انه لا يجوز ان يصدر قرار واحد بانتخابين اثنين. ولا يجوز في معرض البحث بعملية انتخابية ، التعرض لعملية أخرى تم التصديق عليها ولوكان ثمة تلازم في الوقائع بين العمليتين .

ومن المقرر ان المجلس لا يستمع الا للنائب المطعون في انتخابه ، ولغيره من النواب الذين يرغبون بالاشتراك في المناقشة . ويمتنع على المجلس دستورياً ان يستمع الى المرشح الفاشل الطاعن بالانتخاب .

(١) انظر اوجين بيار ص ٣٧١ وما يليها .

واخيراً ان مسألة الجنسية ، جنسية النائب الفائز يمكن ان تثار في المجلس ولو لم تكن موضع بحث في اللجنة . ويمكن للمجلس ان يفصل فيها دون ان يحيل الامر الى اللجنة المذكورة .

ط - التصويت على صحة الاعمال الانتخابية :

لم ينص النظام الداخلي على كيفية التصويت واصوله في المسائل المتعلقة بصحة الاعمال الانتخابية . ولكن نظام ١٩٣٠ الذي قلنا بوجوب اتباعه تقليداً في هذا الشأن قد تضمن بعض القواعد الاصولية . ومن هذه القواعد ومن النظام الفرنسي يمكننا ان نرسم الخطوط التالية :

ان تقرير لجنة الطعون يمكن ان يختم باحد الآراء الآتية :

اما ان يقرر تصديق الانتخاب

واما ان يقرر ابطال الانتخاب

واما ان يكتفي بسرد الواقعات ويترك للمجلس الرأي والقرار .

واما ان يتضمن آراء اخرى ، كالتأجيل لاجراء التحقيق بامر معين .

١ - فاذا تضمن التقرير رأياً بتصديق الانتخاب ، ولم يقدم اقتراح مخالف من احد النواب ، فان رأي اللجنة بتصديق الانتخاب هو الذي يطرح على التصويت .

٢ - واذا تضمن التقرير رأياً بتصديق الانتخاب ، وقدم اقتراح مخالف يرمي الى الابطال، فان هذا الاقتراح هو الذي يطرح للتصويت بوصفه تعديلاً. ذلك لان رأي اللجنة يعتبر بمثابة « المشروع الاصلي » والنظام الداخلي ينص على ان التعديل يصوت عليه قبل المشروع الاصلي .

٣ - واذا تضمن التقرير رأياً بالابطال ولم يقدم اقتراح مخالف بالتصديق ، فان الابطال هو الذي يطرح للتصويت . اما اذا قدم اقتراح مخالف بالتصديق

فيجب طرح هذا الاقتراح باعتبـــار انه تعديل له حق الاولوية على المشروع الاصـلي .

٤ ـ واذا تضمن التقرير رأيـاً بتصديق الانتخاب ، وقدم تعديلان ، احدهما يقول بالابطال، والآخر يرمي الى اعلان صحة انتخاب مرشح آخر غير المرشح المعلن فائزاً، فان هذا الاقتراح الاخير هو الذي يطرح للتصويت اولاً باعتبار انه هو الابعد مدى عن المشروع الاصلي .

٥ ـ واذا لم يتضمن تقرير اللجنة رأياً ما ، لا بالتصديق ولا بالابطـال ، وهذا ما يحصل احياناً عندما تترك اللجنة الرأي للمجلس مكتفية بسرد الوقائع والادلة ، فعلى الرئيس ان يطرح للتصويت رأيا بتصديق الانتخاب .

اما اذا قدم اقتراح يرمي الى ابطال الانتخاب، فان هذا الاقتراح هو الذي يطرح للتصويت .

قد يتضمن تقرير اللجنة رأياً بتأجيل الفصل في صحة النيابة ، الى مـا بعد التحقيق في امور معينة بواسطة لجنة الطعون نفسهـا ، او لجنة اخرى يكـل المجلس اليها هذا الامر . فكيف يصوت على هذا الرأي ؟

١ ـ اذا تناول رأي اللجنة بالتأجيل ، جميع نواب القـائمة وقدّم اقتراح بتأجيل البعض والتصديق فوراً على البعض الآخر ، فان رأي اللجنة باعتباره الاوسع مـدى هو الذي يطرح للتصويت اولاً .

٢ ـ اذا تضمن تقرير اللجنة رأياً بالتأجيل وقدم احد النواب اقتراحاً بالابطال أو بالتصديق فوراً على الانتخاب فان رأي اللجنة هو الذي يطرح للتصويت اولاً باعتباره يرمي الى حل المسألة الاستباقية .

٣ ـ واذا تضمن تقرير اللجنة رأيـاً بالتصديق او الابطال ، وقدم احـد النواب اقتراحاً بالتأجيل لاجراء التحقيق ، فان اقتراحه يطرح للتصويت اولاً لانه يرمي ايضاً الى حل المسألة الاستباقية .

ي ـ ما هي الغالبية المطلوبة عند التصويت في مختلف هذه الحالات ؟

واذا طرح للتصويت رأي اللجنة بتصديق الانتخاب مثلاً وسقط فهـل يعني ذلك حتماً بطلان الانتخاب ؟

على ذلك يجيب اوجين بيار بالايجاب مع التحفظ :

Le rejet des conclusions du bureau tendant à la validation emporte de plein droit l'annulation, à moins qu'ilny ait des réclamations; dans ces cas la délibération peut être reouverte el la chambre peut être appelée à se prononcer directement sur la question d'invalidation (No 395 et 382)

ان هذا الحل الذي اورده اوجين بيار ينسجم مع النص الدستوري الفرنسي الذي لم ينص على اكثرية استثنائية عند التصويت على صحة الاعمال الانتخابية .

اما عندنا فما دام النص الدستوري يقول بعدم جواز ابطال النيـابة الا بغالبية الثلثين من مجموع اعضاء المجلس فلا يمكن الاخذ بهذا الرأي على الاطلاق. فكيف اذاً يجري التصويت في مختلف هذه الحالات التي ذكرناها ؟

للجواب على هذا الامر يجب دائماً ان نأخذ بعين الاعتبار الاكثرية المطلوبة للابطال وهي الثلثان من مجموع الاعضاء .

فاذا تضمن تقرير اللجنة رأياً بتصديق الانتخاب، ولم يقـدم اقتراح مخالف بالابطال ، فـان رأي اللجنة يطرح للتصويت . وفي هذه الحالة يكفي ان يصوت على هذا الرأي ثلث اعضاء المجلس ونائب واحد زيادة عن هذا الثلث . اذ ان هذه الاكثرية تنفي امكانية الابطال مـا دام الابطال يتطلب ثلثي اعضاء المجلس .

واذا تضمن تقرير اللجنة رأياً بابطال الانتخاب ، ولم يقدم اقتراح مخالف بالتصديق فان الابطال هو الذي يطرح للتصويت ويجب ان ينال اكثرية ثلثي مجموع الاعضاء والا اعتبر الانتخاب مصدقاً .

اما اذا قدّم اقتراح مخـــالف بالتصديق فيجب طرح الاقتراح للتصويت ويكفي ان يصوت عليه ثلث الاعضاء وعضو واحد زيادة عن الثلث .

واذا تضمن التقرير رأياً بتصديق الانتخاب ، وقدّم تعديلان ، احدهمـــا بالابطال، والآخر يرمي الى اعلان صحة انتخاب مرشح آخر غير المرشح المعلن فائزاً ، فان هذا الاقتراح الاخير هو الذي يعرض للتصويت اولاً . ولكن الاكثرية المطلوبة لقبوله هي ثلثا مجموع الاعضاء لان التصويت عليه يعني بصورة غير مباشرة ابطال نيابة النائب المعلن فوزه .

واذا لم يتضمن تقرير اللجنة رأياً ما ، ولم يقدّم اقتراح ما فان على الرئيس ان يطرح للتصويت تصديق الانتخـاب ويكفي ان يصوت عليه ثلث اعضاء المجلس وعضو واحد زيادة .

واخيراً ، ان كل رأي للجنة ، او اقتراح يتقدم به احـد النواب ، يرمي الى التأجيل لاجراء تحقيق ما يصوت عليه قبل اي اقتراح بالتصديق اوالابطال لانه يرمي الى حل المسألة الاستباقية question prejudicielle وفي هذه الحـالة يجب ان ينال الاقتراح الاكثرية المطلقة من الاعضاء الحاضرين .

ك – التصويت الجماعي :

وتجدر الملاحظة اخيراً ، بان التصديق على الانتخابات دفعة واحدة مخالف للاصول . ولقد جرت سابقات عديدة في المجلس النيابي بهـذا الشأن بالرغم من احتجاج بعض النواب .

فالعمليات الانتخابية في دائرة ما، ولو كانت تتناول لائحة باكثر من نائب واحد ، يمكن ان يطعن فيها لجهة البعض دون البعض الاخير . ويمكن ان يعزى عمل يشوب العملية الانتخابية الى احد اعضاء اللائحـة ولمصلحته الخاصة دون الاعضاء الآخرين .

ولذا يتوجب على المجلس عند التصويت ، ان يصدق اولاً على الانتخابـات

غير المطعون فيها، وفي هذه الحالة فقط يجوز في رأينا التصويت الجماعي ولكن لكل دائرة انتخابية على حدة .

اما الانتخابات المطعون فيها، فيجب ان يطرح تقرير اللجنة بشأنها للتصويت لكل نائب على حدة . اذ لو جاز ان يطرح للتصويت انتخاب مـا ، في دائرة ما ، يتنـــاول عضوين في اللائحة ، وكانت رأي الدستورية للابطـــال اي اكثرية الثلثين ، ترى ابطال نيابة واحد من الاثنين فقط والتصديق على نيابة الآخر ، فكيف يتسنى لهذه الاكثرية ان تظهر رأيها اذا لم يطرح كل انتخاب على حدة ؟

لقد عالج اوجين بيـــار هذه النقطة بشكل صريح ونوّه بالسابقات المخالفة القانونية التي جرت في فرنسا كما تجري عندنا :

Malgré quelques précédents contraires, chaque élections doit être jugée séparement.... En cas d'élection au serutin de liste l'assemblée n'est pas tenue de valider le même jour tous les candidats proclumés; elle peut admettre les uns et prononcer l'admission de l'ajournement des autres. (P 384 et 385)

وتجب الاشارة اخيراً الى ان التصويت على صحة الانتخابات هو نهـائي . فاذا تبين بعد التصويت اسباب جديدة للطعن فلا تقبل مهما كانت قيمتها .

الفصل الثالث

أسباب الطعن في القانون والاجتهاد

لقد مرّ بنا أن لجنة الطعون في انتخابات ٢٥ أيار سنة ١٩٤٧ قد أقرت مبدأ أساسياً هو ان المجلس عندما ينظر في صحة انتخاب أعضائه **يتولى القضاء في اتم معانيه** . وهو يقوم مقام محكمة أدارية يتوجب عليها ان تتحقق من الامور الآتية :

١ — ان المرشح الذي أعلن انتخابه قد توافرت فيه الشروط القانونية لأن يكون منتخباً .

٢ — ان المرشح نال الاكثرية المطلوبة بمقتضى القانون .

٣ — ان الأعمال الانتخابية جرت وفاقاً للقانون .

٤ — ان الأعمال الانتخابية لم يحصل فيها ضغط او أكراه من شأنه أن يفسدها ويؤثر في نتائجها .

أولاً — شروط الاهلية [1]

يتضح من نص المادة السادسة من قانون الانتخاب الصادر في نيسان سنة ١٩٦٠ أن الشروط التي تؤهل المرء لان يكون منتخباً هي الآتية :

---

١ — انظر الفصل الثاني من الباب التاسع .

١ — الجنسية اللبنانية منذ عشر سنوات على الاقل .

٢ — القيد في قائمة الناخبين .

٣ — الرشد السياسي وهو بلوغ الخامسة والعشرين من العمر كاملة .

٤ — العلم .

٥ — التمتع بالحقوق المدنية والسياسية .

فاذا اتضح للمجلس ان أحد هذه الشروط غير متوفرة بالمرشح الفائز ، عليه ان يبطل انتخابه .

ثانياً — الاغلبية :

تنص المادة ٦٠ من قانون الانتخاب :

يفوز بالانتخاب المرشح الذي ينال العدد الاكبر من أصوات المقترعين ، واذا تساوت الاصوات فيفوز الاكبر سناً .

ولا تدخل في حُسبان الاغلبية الاوراق البـاطلة بمقتضى المادة /٥٦ من قانون الانتخاب وهي الاوراق التي تشتمل على اوراق تعريف ، والاوراق التي تشتمل على عبارات مهينة للمرشحين أو الاشخاص آخرين .

ثالثاً — ان قانون الانتخاب قد نص على اصول للأعمال الانتخابية ، فاذا تبين ان هذه الاصول قد خولفت ، وكانت مخالفتها تؤثر على النتائج الانتخابية فعلى المجلس أن يبطل الانتخاب . الا ان المخالفات التي لا تؤثر في النتيجة فلا تكفي وحدها لابطال الانتخاب (مجلس الشورى ٥٩ تاريخ ٨/ ١٠/ ٩٢٥).

رابعاً — الاعمال المفسدة للنتائج الانتخابية :

ان الضغط على حرية الناخبين سواء بالتهديد او الاكراه أو الرشوة أو أي عمل آخر يؤثر في النتائج الانتخابية من شأنه أن يؤدي الى بطلان الانتخاب .

دور الاجتهاد في تعيين أسباب الابطال

الاجتهاد هو تفسير القانون تفسيراً صحيحاً. وشرطه ان يكشف نية المشرع الحقيقية بالاستناد الى الاعمال التحضيرية أو الى مصادره التاريخية ، واستقصاء حكمة التشريع La ratio legis أو إستخلاص المعنى المقصود بالنص ، عن طريق الاشارة أو الدلالة .

وعلى هذا الاساس لا يمكننا ان نعتبر السابقات التي مرت في مجالسنا النيابية بوصفها المحكمة الصالحة للفصل في صحة الانتخابات ، بمثابة اجتهاد . ذلك لان معظم هذه السابقات مجردة كل التجريد عن التفسير العلمي الصحيح بل هي مجموعة من الاحكام السياسية ، لاصلة لها لا من قريب ولا من بعيد بالتفسير القانوني .

ولكن مجلس الشورى الذي كان وما يزال مختصاً بالنظر في جميع الدعاوي المتعلقة بالانتخابات – باستثناء الانتخابات النيابية [1] – قد أصدر طائفة من الاجتهادات في عدد من المواضيع التي يتفق فيها نص قانون الانتخابات النيابية مع نصوص قوانين الانتخابات الاخرى. ولذلك رأينا ان نعتمدها مرجعاً وان نرتبها تسهيلاً للبحث وتعميماً للفائدة على الحروف الابجدية وفقاً لمواضيعها :

اغلبية :

اذا نال الاكثرية المطلقة عدد من المرشحين يزيد عن العدد المطلوب انتخابه فيجب ان يعلن انتخاب المرشحين بقدر العدد المطلوب انتخابه ويقدم منهم من حصل على العدد الاكثر من الاصوات . واذا تساوى عدد الاصوات فيقدم الاكبرسناً (م – ش – ٥٠ تاريخ ٢٧ أيار سنة ١٩٣٥) .

اذا كانت اضافة بعض الاصوات المختلف عليها لا تؤثر في الغالبية المطلقة فلا يؤبه لها . (م – ش – ٣٩ تاريخ ١٨ / ٥/ ١٩٣٥) .

١ – قرار مجلس الشورى نمرة ٥٣ تاريخ ٢٧ أيار سنة ١٩٣٥ .

لا يجوز لافراد الجيش الاقتراع الا اذا كانوا حائزين على رخصة قانونية أي على رخصة بالتغيب مدة تزيد على الثلاثين يوماً .

على انه يرد طلب أبطال الانتخاب اذا بقي المنتخبون حائزين على الاكثرية بعد حسم أفراد القناصة الذين اشتركوا بالانتخاب بدون مأذونية . (م –ش– ٢٤ تاريخ ١٧/ ٤/ ١٩٣٥)

يحذف من عدد المقترعين صوت الناخب المحكوم عليه بمادة تحرمه من ممارسة حقه بالانتخاب ويرد طلب أبطال الانتخاب اذا كان ذلك لا يؤثر في نتيجة الاكثرية التي احرزها الفائزون – (م – ش – ٢٣ تاريخ ١٥/ ٦/ ١٩٣٣) .

عندما يكون عدد الناخبين فرداً يحذف من مجموع الاصوات صوت واحد ثم يؤخذ النصف ويضاف اليه الواحد فيتكون بذلك عدد الاكثرية .
(م – ش – ٢٣ تاريخ ١٥ / ٦/ ١٩٣٣)

لا يبطل الانتخاب اذا كان عدد الناخبين الذين رفض اقتراعهم لا يؤثر في الغالبية . (م – ش – تاريخ ٢/ ٦/ ١٩٣١) .

لا تأثير للاعتراض على صحة انتخاب مرشح ، اذا تبين انه يبقى حائزاً على الاكثرية ، حتى ولو حذف من الاصوات التي نالها ، جميع أصوات المعترضين. (م – ش – ٢٨٩ تاريخ ١١/ ٢/ ١٩٢٦) .

ان الفرق الواقع بين عدد الاوراق الموجودة في صندوق الاقتراع وعدد المقترعين لايؤثر في نتيجة الانتخاب اذا كان لا يؤثر في الاكثرية المطلقة التي نالها المنتخبون . (م – ش – ٤٦ تاريخ ١٠/ ٨/ ١٩٢٥) .

لا يقبل طلب الغاء الانتخاب عند حصول التهديد على فئة قليلة من المقترعين الا اذا كان المرشحون المنتخبون يؤلفون الاكثرية ، بعد أسقاط عدد من المقترعين يساوي عدد الذين كانوا عرضة للتهديد (م –ش– ٣٢ تاريخ ٢ /٨/ ١٩٣٧) .

أهلية المرشح :

لا يجوز انتخاب أحد للمجلس النيابي أو للمجلس البلدي ما لم يكن من رعايا لبنان وحاصلاً على حق الانتخاب. (م-ش- ١١١٥ تاريخ ٢١/١٠/١٩٢٧).

لا يجوز انتخاب احد للمجلس النيابي او للمجلس البلدي الا اذا كان حاصلاً على حق الانتخاب وبالغاً من العمر خمساً وعشرين سنة كاملة . (م - ش - ٥١ تاريخ ١٤ - ٩ - ١٩٢٥)

ان أسباب الاتهام الموجهة الى مرشح او وجود هذا المرشح تحت المحاكمة لا يشكل علة كافية تمنعه من ان يكون منتخباً طالما انه لم يصدر أي حكم بحقه . (م - ش - ٨ تاريخ ١٨ - ٥ - ١٩٢٥) .

اهلية الناخب (اثباتها) .

ان قلم الاقتراع على حق في رفض قبول اصوات بعض الناخبين الذين لم تقيد اسماؤهم في القائمة الانتخابية (م - ش - ٨ تاريخ ١٨ - ٥ - ١٩٢٥) .

ان الغلط الواقع في اسم أو كنية او عمر أو مهنة الناخب لا يشكل سبباً لاقصائه عن الاقتراع ما لم يكن هناك شك في هويته . (م - ش - ٦٤ تاريخ ٥ - ٦ - ١٩٣٦ و ٢٦ تاريخ ٣٠ - ٦ - ١٩٣٦) .

لا يحرم الناخب من الاقتراع عند وقوع خطأ في مهنته او اسمه أو كنيته اذا كان الاسم المغلوط لا ينطبق الا عليه . (م - ش - ٢٤ تاريخ ١٧ - ٤ - ١٩٣٥) .

ان الورقة الرسمية التي يستند اليها حين الانتخاب لمعرفة عمر الناخب الحقيقي هي تذكرة النفوس . (م - ش - ٥١ تاريخ ١٤ - ٩ - ١٩٢٥) .

اوراق الاقتراع (خطأ - قراءة - فرز) :

اذا وقع في ورقة الاقتراع خطأ في الاسم ولم يحصل هذا الخطأ في الكنية

أي في اسم العائلة فيجب ان تحسب هذه الورقة لصاحب تلك الكنية (م- ش- ٥٠ تاريخ ٢٧ - ٥ - ١٩٣٥) .

ان عدم ضم اوراق الاقتراع المختلف عليها الى محضر الاعمال الانتخابية لا يشكل سبباً لفسخ الانتخاب اذا لم يطلب ذلك احد الناخبين لدى اجراء الفرز سواء كانت هذه الاوراق قد اتلفت ام لم تتلف. (م -ش- ٢٨ تاريخ ٢٤ -٤- ١٩٣٥) .

يتم فرز الاصوات بقراءتها جهراً من قبل رئيس قلم الاقتراع محاطاً باعضائه ولا يشترط لكي تكون معاملة الفرز قانونية ان يوزع الرئيس الاوراق بعد قراءتها على كل من الأعضاء بمفرده للأطلاع عليها . الا انه لا يجوز له ان يرفض اطلاع من يطلب ذلك من الاعضاء . (م - ش - ٢٤ تاريخ ٩ - ٦ - ١٩٢٨) .

ان قراءة الاوراق الانتخابية من قبل الرئيس بصوت جهير ، بدون ان يسلمها بعد قراءتها الى محقق آخر، لا تشكل مخالفة تستوجب فسخ الانتخابات، لا سيما ولم يدّع ان تلك المعاملة أثرت في علانية وتحقيق الاوراق الانتخابية .

(م -ش- ١ تاريخ ٢٢ نيسان ١٩٢٥).

بينـــات :

ان التقاليد البرلمانية المتبعة في الدول الراقية تعين أصولاً لاستماع النواب المطعون في صحة انتخابهم امـــام لجنة الطعون . وهذه الأصول تقضي بأن لا يستمع احد من هؤلاء النواب الا عندما يتوفر للجنة أدلة وافية للحكم ببطلان انتخابهم . (تقرير لجنة الطعون- انتخابات ٢٥ - ٥ - ١٩٤٧)

ليس على لجنة الطعون ان تستجمع الأدلة التي يفتقر اليها الطاعنون بل عليهم هم ان يثبتوا مدعاهم (اوجين بيار نمرة ٣٨٣).

(تقرير لجنة الطعون - انتخابات ٢٥ - ٥ - ١٩٤٧)

اذا كان من حق كل معترض ان يطلب الى لجنة الطعون استماعه او استماع شهوده ، فاللجنة ، لها السلطة المطلقة في ان تستجيب الطلب او ترده ، اذا رأت ان لا فائدة من استماعهم (اوجين بيار نمرة ٣٧٦) .

ان البينة الشخصية ليست بالبينة الحاسمة المقنعة . فلو سلمت اللجنة بقبول البينة الشخصية من المعترضين لأصبح من واجبها ان تقبل البينة المعاكسة من المعترض عليهم . وهكذا ستجد نفسها امام شهود يمثلون فئات متناقضة وميولاً خاصة واحزاباً سياسية مختلفة . ومن هنا يتضح ان هذا النوع من البيّنات لا يمكن ان يكون حاسماً ومقنعاً . (تقرير لجنة الطعون – انتخابات ٢٥ – ٥ – ١٩٤٧)

ان الاشخاص (رؤساء اقلام الاقتراع او غيرهم) الذين يشتركون بتنظيم محضر ما ويصادقون عليه فور وضعه لا يمكن قبول شهادة منهم تناقض مضمونه (اوجين بيار نمرة ٢٧٧) (تقرير لجنة الطعون – انتخابات ٢٥ – ٥ – ١٩٤٧)

لا تقبل الطعون المبهمة التي لا تشير بوجه التعيين الى الأمور المشكو منها. ولا يمكن الاعتداد بالشكاوى العامة التي لا تبين فيها المخالفات بوجه صريح يمكن من التحقيق فيها (اوجين بيار نمرة ٣٦٦ و ٤٠٤) .

(تقرير لجنة الطعون – انتخابات ٢٥ – ٥ – ١٩٤٧)

ترشيح :

ان قانون الانتخاب يخول المرشح ان يتقدم للانتخابات النيابية في اي منطقة شاء دون قيد او شرط . وكل اعتراض بهذا الصدد يصطدم بصراحة القانون. (تقرير لجنة الطعون – انتخابات ٢٥ – ٥ – ١٩٤٧)

حرية الناخبين : (منع من الاقتراع - اضطراب - توقيف الناخبين) :

ان منع شخص – في حالة ثبوته – عن دخول غرفة الاقتراع لا يشكل

سبباً كافياً لفسخ انتخاب منطقة برمتها . لأن عدم اقتراع شخص واحد لا يؤثر في نتيجة هذا الانتخاب ولا يغير حساب الغالبية .

(م – ش – ٢٥ تاريخ ١٣ – ٨ – ١٩٢٥)

على المعترض ان يذكر اسماء الناخبين الذين يدعي ان اصواتهم قبلت بدون تدقيق هويتهم ، وان يثبت كون تمزيق الاوراق حصل في نفس غرفة الانتخاب ، وان رئيس قلم الاقتراع سمح لحزب دون الآخر بالدخول الى غرفة الانتخاب (م – ش – ٤٦ تاريخ ٢٠ – ٨ – ١٩٢٥) .

لا يمكن اتخاذ حصول الضوضاء والمضاربة واطلاق الرصاص سبباً لفسخ الانتخابات ، طالما انها لم تؤثر في سيره . اذ يخشى في مثل هذه الأحوال ان يعمد احد الفريقين الى استعمال هذه الوسائل بغية فسخ الانتخاب فيما بعد .

(م – ش – ٣٩ تاريخ ١٠ – ٧ – ١٩٢٩ ورقم ٢٣ تاريخ ٩–٦–١٩٣٧)

اذا اتخذت تدابير سببت تأخير اقتراع فئة من الناخبين ، وأوقعت بعض الاضطراب في أفكار الهيئة الانتخابية ، مثل اطلاق عيارات نارية من قبل القوة المسلحة ، او توقيف أحد الناخبين ، مما ادى الى انسحاب قسم منهم ، فيتوجب الغاء المعاملات الانتخابية (م – ش ٥٨ تاريخ ٧ – ١٠ – ١٩٢٥) .

ان وقوع اضطرابات اوقفت الأعمال الانتخابية بعد الشروع فيها بمدة ساعتين ، يعتبر مانعاً بجموع الناخبين من استعمال حقوقهم الانتخابية بحرية ، ويوجب دعوة الهيئة الانتخابية الى الاقتراع مجدداً .

(م – ش – ٦٦ تاريخ ٢١ – ١٠ – ١٩٤٥)

اذا اتخذت السلطة بعض التدابير ، كتوقيف بعض الناخبين ، مما ضعضع قسماً منهم واضطرهم الى الامتناع عن الانتخاب، وكان من شأن هذا الامتناع ان يغير نتيجة الانتخاب بالنسبة الى عدد المقترعين ، فهذه الأمور تعتبر كافية لالغاء الانتخاب . (م – ش – ٥٩ تاريخ ٨ – ١٠ – ١٩٢٥) .

ان منع بعض اشخاص من دخول قلم الاقتراع – لو صح الادعاء – ليس من شأنه ان يؤدي الى افساد الأعمال الانتخابية، طالما ان لا تأثير له في حسبان الأغلبية . (تقرير لجنة الطعون – انتخابات ٢٥ – ٥ – ١٩٤٧)

دعاوة انتخابية :

ان تشويق الناخبين لانتخاب شخص دون الآخر هو حق من حقوق أي كان (م – ش – ٢٥ تاريخ ١٢ – ٨ – ١٩٢٥) حتى ولو كان رئيس قلم الاقتراع نفسه قام بالدعاوة بخطاب القاه خارج الغرفة (م – ش – ١٩ تاريخ ٢٧ – ٦ – ١٩٢٩) .

دعوة الناخبين :

ان الاعلانات بموعد الانتخاب يجب ان تنشر خمسة عشر يوماً قبل موعد اجراء الانتخاب ، وان عدم مراعاة هذه المدة يكفي وحده لالغاء الانتخاب دون النظر فيما اذا كان قد أثر في نتيجته . (م – ش – ٦ تاريخ ١٤ – ٥ – ١٩٢٥) .

ان المخالفات والاغلاط الحاصلة في كيفية اعلان القرار الذي بموجبه دعي الناخبون للانتخاب من شأنها ان تسبب الغاء الانتخاب اذا أثرت في صحته (م – ش – ١٧ تاريخ ٢٣ – ٧ – ١٩٢٥).

صندوق الاقتراع :

لا عبرة للمخالفة الناشئة عن قفل صندوق الاقتراع بقفل واحد عوضاً عن قفلين مختلفين ، اذا لم يثبت انه حصل من جراء ذلك سوء استعمال أثر في صحة الانتخاب (م – ش – ١٩٢ تاريخ ١٧ – ١٢ – ١٩٢٥) .

غرفة الاقتراع – (اختيارها تغييرها) .

اذا كان تغيير محل الاقتراع وتقصير مهلته قد اثرا في الانتخاب فيصار الى ابطاله . (م – ش – ٢٤ و ٢٥ تاريخ ١١ – ٥ – ١٩٣١) .

ان تغيير محل الاقتراع لا يكون سبباً لبطلان الانتخاب اذا كان الناخبون عرفوا ذلك المحل وحضروا اليه واقترعوا (م – ش – ١٧ تاريخ ٢٧ – ٣ – ١٩٣١) .

لا مجال لمؤاخذة السلطة على دعوة الناخبين الى الاقتراع في غرفة قد اعدتها الحكومة لدوائرها ، ولو كانت الظروف السياسية التي رافقت الانتخاب غير مناسبة لاجرائها فيها . (م – ش – ٥٩ تاريخ ٨ – ١٠ – ١٩٢٥) .

قائمة الناخبين :

ان تنظيم قائمة الناخبين على ورق طيار لا تاريخ فيه ولا توقيع ، وعدم مراعاة الشروط المبينة في القانون ، توجد ريبة في صحة الاعمال الانتخابية وتقضي بالغاء الانتخاب . (م – ش – ٥ تاريخ ١١– ٥ – ١٩٢٥).

للبنانيين المقيدين في جدول الاسماء الانتخابية وفي قائمة الناخبين ان يكونوا وحدهم في الهيئات الانتخابية (م ش – ١١١٥ تاريخ ٢١ – ١٠ – ١٩٢٧).

ان الفصل في الخلافات الانتخابية يعود بالدرجة الاولى الى لجنة القيود الانتخابية ، واستئنافاً الى اللجنة العليا . ولم ينص القانون على أي اعتراض ضد قرارات اللجنة العليا (م – ش – ١٤ تاريخ ٢٣ –٣ –١٩٣٨) .

من لم يكن مقيداً في القائمة الانتخابية يحق له ان يقترع اذا كان بيده قرار من لجنة قيد الاسماء الانتخابية يجيز له ذلك . (م – ش – ٢٤ تاريخ ٩ – ٦ – ١٩٢٨) .

لا شيء يمنع الناخب المقيد في لائحتين مختلفتين ، اذا اقترع في سنة في منطقة انتخابية ، ان يقترع في السنة التالية في منطقة اخرى كما انه لا شيء

يمنعه اذا اقترع في منطقة انتخابية نيابية ، من ان يقترع في نفس السنة في منطقة انتخابية اخرى لمجلس بلدي . ولا يحق لقلم الاقتراع ان يرفض اقتراع من كان اسمه مقيداً في اللائحة الانتخابية . (م - ش - ٢٤ تاريخ ٩ حزيران سنة ١٩٢٨) .

لا يتوجب اعلان القائمة الانتخابية ، بل يكتفى بأعلان تاريخ ايداع نسخة تلك القائمة في سكرتيرية المجلس البلدي ، وعدم الاعلان لا يؤثر في صحة الانتخاب الا اذا اثبت المعترض ان هذه المخالفة قد حرمت قسماً من الناخبين من حق الاقتراع وشوهت نتيجة الانتخاب. (م - ش - ١٩ تاريخ ٢٧ - ٧ - ١٩٢٥) .

على ذوي العلاقة ان يراجعوا لجنة تقييد الاسماء الانتخابية لاتمام النواقص في اللائحة الانتخابية ضمن المهلة المحددة في القانون .

(م ش - ١ تاريخ ٣٢ نيسان ١٩٢٥ و ٢٦ تاريخ ٣٠-٦-١٩٣٦) .

ان الخطأ في الاسماء الواردة في اللائحة الانتخابية الذي يمنع اصحابها من حقوقهم الانتخابية ، ولكنه لا يؤثر في نتيجة الانتخابات ، لا يستوجب فسخ المعاملات الانتخابية . (م -ش- ١ تاريخ ٢ - ٤ - ١٩٢٥) .

يحق لكل ناخب ان يعترض على اللائحة الانتخابية بخلال عشرة ايام تبتدىء من يوم اعلان نشرها واذا لم يقع اعتراض ضمن هذه المدة تصبح اللائحة مبرمة.

(م -ش- ١٥ تاريخ ٢٣ - ٣ - ١٩٣٣) .

محضر الاقتراع :

يعتمد محضر الاعمال الانتخابية المؤيد بتقرير القائمقام ، لمعرفة ما اذا كانت الوقائع المزعومة ، وهي التأثير في سير الانتخاب والاعتداء صحيحة أم لا .

(م - ش- ٣٩ تاريخ ١٨ - ٥ - ١٩٣٥)

يؤخذ بالمحضر المنظم من قبل لجنة الاقتراع اذا بقي ادعاء الخطأ الحاصل فيه مجرداً عن كل اثبات . (م -ش- ٣٩ تاريخ ١٨ - ٥ - ١٩٣٥) .

يؤخذ بمضمون محضر الاعمال الانتخابية الموقع من اكثرية أعضاء لجنة الاقتراع الا اذا ثبت عكسه وظهر تزويره .

(م - ش - ٢٣ تاريخ ١٥ - ٤ - ١٩٣٥) .

ان المخالفات في تحقيق الاقتراع، وفي توقيع اعضاء قلم الاقتراع، لا تشكل سبباً لالغاء الانتخاب اذا تبين انها خلت من الخدعة، ولم تؤثر في صحة الانتخاب

(م - ش - ٥ تاريخ ١١ - ٥ - ١٩٢٥ و ٣٢ تاريخ ٢ - ٨ - ١٩٣٧).

ان المحضر الذي يحتوي على حك أو اضافة لايمكن ابطاله لهذا السبب اذا كانت الارقام لم تبدل ، ولم يؤثر هذا العمل في النتائج الانتخابية (أوجين بيار نمرة ٢٧٧) . (تقرير لجنة الطعون - انتخابات ٢٥ - ٥ - ١٩٤٧)

مدة الاقتراع :

اذا تقدم عدد من الناخبين الى الانتخاب بعد الساعة المعينة قانوناً لقفل صندوق الانتخاب ، فلقلم الاقتراع الحق بعدم قبول انتخابهم . ولا يحق لقلم الاقتراع ان يطيل المدة المعينة لاجراء الانتخاب .

(م - ش - ١٧ تاريخ ٢٣ - ٧ - ١٩٢٥).

لا يقبل اقتراع الناخب بعد اعلان ختام الاعمال الانتخابية وتفقيط لائحة الشطب . (م - ش - ٦٥ تاريخ ١٢ - ٦ - ١٩٣٥) .

لايكون اقفال الاعمال الانتخابية ساعة او ساعتين ، سبباً لفسخها الا اذا قصد به الغش او الخديعة ، أو اذا أدى الى حرمان أحد المنتخبين من ممارسة حقه في التصويت . (م - ش - ٣٩ تاريخ ١٠ - ٧ - ١٩٢٩).

يقبل اقتراع الناخبين بعد انقضاء الساعة المحددة اذا كانوا حضروا في الوقت المعين ولم يتمكنوا من الاقتراع بسبب كثرة الناخبين .

(م - ش - ٨ تاريخ ١٤ - ٢ - ١٩٣١).

اذا لم يتقدم الناخبون فعلا الى الانتخاب الا بعد انقضاء بضع ساعات على افتتاح العمليات الانتخابية، وذلك بمطلق ارادتهم ، فليس في ذلك ما يفسد الانتخاب لا سيا وأنه لم يحصل ما يمنع عليهم حقهم الانتخابي .

(م ش – ١٧ تاريخ ٢٣ – ٧ – ١٩٢٥) .

مكتب الاقتراع :

على قلم الاقتراع ان يفصل موقتاً في المشاكل التي لها علاقة بالاعمال الانتخابية وعند تمنعه عن ذلك فانه يعود فصل الخلاف الى لجنة تقييد الاسماء الانتخابية .

(م – ش– ٦٤ تاريخ ٥ – ٦ – ١٩٣٦) .

لا عبرة للمخالفة الناشئة عن الاكتفاء بمعاونين اثنين في تشكيل مكتب الاقتراع عوضاً عن اربعة معاونين . (م – ش – ١٩٢ تاريخ ١٧ – ١٢ – ١٩٢٥) .

ان انجاز الاعمال الانتخابية بحضور ثلاثة من خمسة اعضاء من الهيئة الاقتراعية يكفي لاعتبار هذه الاعمال قانونية، ولا يعتد بانسحاب العضوين الآخرين ، اذ يصبح بمقدور كل من يرى نفسه خاسراً أن يعرقل سير الانتخاب .

(م – ش – ٣٩ تاريخ ١٠ – ٧ – ١٩٢٩) .

لا شيء في القانون يسمح لرئيس قلم الاقتراع ان يفرق بين الناخبين حسب مواطنهم ومحلات اقامتهم، وان يؤخر دور الاقتراع لبعضهم عن دور الآخرين بل يجب عليه ان يدع الناخبين يتقدمون الى الانتخاب بكل حرية دون ما فرق بينهم . وله فقط ان يمنع الازدحام اذا كان سبباً للتشويش والاضطراب.

(م – ش – ٥٨ تاريخ ٧ – ١٠ – ١٩٢٥) .

ان حضور ثلاثة من اعضاء قلم الاقتراع يعتبر ضمانة كافية لقانونية الانتخاب اذا لم يثبت ولم يدع أن غياب العضو الرابع موقتاً قد سبب حصول بعض أعمال اثرت في صحة الانتخاب . (م – ش – ١٧ تاريخ ٢٣ – ٧ – ١٩٢٥).

ان خروج رئيس قلم الاقتراع من الغرفة لا يعد سببا كافياً لألغاء الانتخاب . (م – ش – ٢٥ تاريخ ١٢ – ٨ – ١٩٢٥)

* * *

ان لجنة الطعون لانتخابات ٢٥ ايار سنة ١٩٤٧ قد اقرت ابطال عدد من المحاضر . وقد رأينا من الفائدة ذكرها تفصيلا للاسترشاد بها في الحالات المماثلة مع الاشارة دائماً ان المجلس قد صدق على الانتخابات دون ان يعتد بهذا التقرير .

« المحاضر المشكوك بصحتها ، والتي تقترح اللجنة على المجلس ابطالها »:

قوطبا – يوجد تباين في الارقام الواردة في نسخ المحضر . ففي واحدة منها دوّن ان عدد المقترعين يبلغ ٣٠٠ وفي الثانية ٣٢٠ وفي الورقة الداخلية من المحضر ٤٥٠ وذكر فيها انه وجد في الصندوق ٤٥٢ ورقة . وفضلاً عن ذلك فهذه الارقام لا تنطبق على الارقام المدونة في جدول الفرز وهذه الاخيرة غير منظمة حسب الاصول . ولم يكن باستطاعة اللجنة ان تعتمد رقماً من هذه الارقام المختلفة الواردة في هذه وتلك .

حارة حريك – لان المحضر لم يوقع الا في صفحته الاخيرة ، واوراق الفرز غير موقعة وبعضها محرر بقلم رصاص. وهنالك خمس اوراق فرز مشطبة برمتها ، وقد كتب على حقولها « لا شيء » ولم يذكر اسم احد المرشحين في رأسها وهناك فرق كبير بين اوراق الفرز والمحضر ، ونسختا المحضر لا ينطبق بعضها على بعض، ولم يذكر فيها بعض اسماء المرشحين الى غير ذلك من العيوب المبينة في الصفحات ٦ و٧ و٨ من تقرير اللجنة الخاصة المختصة بقضاء بعبدا .

وزيادة في التدقيق دعت اللجنة رئيس قلم حارة حريك، واستوضحته عن كل هذه النقاط فلم يتمكن هو نفسه من توضيحها .

حراجل :

المحضر موقع في الصفحة الاخيرة – قوائم الفرز غير موقعة ، وقد دوّن

في المحضر لبعض المرشحين عدد من الاصوات لم يفقط في اوراق الفرز ووجد تناقض بين اوراق الفرز والمحاضر كما هو مبين تفصيلاً في تقرير اللجنة الخاصة . وقد استمعت لجنة الطعون الى رئيس قلم الاقتراع ، فصدق على المحضر وعلى مندرجاته ، وافاد انه نظم المحضر بناء على نسخة من قوائم الفرز فقدت على ما يظهر من بين اوراق هذا القلم .

بعبدات :

بالرغم من ان المحضر الاصلي موقع وكذلك قوائم الفرز قد لاحظت لجنة الطعون تبايناً بين قوائم الفرز والمحضر ، وان قوائم الفرز منها ما هو منقط بالحبر ومنها ما هو منقط بالرصاص ومن مقابلة المحضر على قوائم الفرز ، وجد ان الاوراق المدونة في احدى نسختي قوائم الفرز لا تنطبق على الارقام المدونة في النسخة الاخرى فيما يتعلق بثمانية وعشرين مرشحاً .

انطلياس :

ان المحضر موقع فقط من رئيس قلم الاقتراع واوراق الفرز كتب بعضها على اوراق عادية ، والارقام المدونة فيها لا تطابق الارقام المدونة في المحضر، ولا تطابق بعضها البعض ، بالرغم من ان بعض قوائم الفرز قد وقعتها هيئة القلم ، فلم تتمكن لجنة الطعون من الاخذ بها . وقد استمعت اللجنة الى رئيس القلم وطلبت اليه ان يوضح النقاط الغامضة في الاوراق الانتخابية المذكورة فلم يستطع ان يطبق الارقام المدونة في المحضر على الارقام المدونة في قوائم الفرز.

ومن الوجهة القانونية لا يجوز الاخذ بمحضر لم يوقعه سوى رئيس القلم ، ولا يمكن التوفيق بينه وبين الاوراق التي بني عليها .

حالات :

لم تعثر اللجنة على اوراق الفرز ، ولاحظت ان المحضر موقع في صفحته

الاخيرة وان ورقته الداخلية غير موقعة بصورة يمكن استبدالها ، فلم تتمكن اللجنة من ان تتثبت من صحة الارقام المدرجة فيها .

المروج :

لقد اقترحت اللجنة ابطال المحضر العائد لقلم المروج للاسباب نفسها المتعلقة بالقلم السابق ، فضلاً عن ان هناك تبايناً بين عدد المقترعين في نسخ المحضر فقد ذكر في احدى النسخ ان عدد المقترعين ٣٠٢ وفي الاخرى ٣٤٠ .

كفرعقاب :

ان قوائم الفرز غير موجودة ولم يذكر شيء يبرر فقدانها . اما المحضر صفحته الاخيرة وورقته الداخلية فلم توقع. وذكر في المحضر ان عدد المقترعين بلغ ٣٣٨ وان الاوراق التي وجدت في الصندوق بلغت ٢٥٨ . فهذا التباين جعل اللجنة تقتنع بعدم صحة هذا المحضر .

الباب الثالث

لجان المجلس

الفصل الاول

تشكيل اللجان

اذا كان مكتب المجلس يشكل الجهاز العام للعمل الاداري في مجلس النواب، فان لجان المجلس تشكل اجهزته الاساسية للعمل التشريعي .

ان النظـــام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية الذي اقر في ٢٠ اذار سنة ١٩٤٧ بعد دستور ١٩٤٦ قد تناوله التعديل اكثر من سبع وعشرين مرة .

ولقد عدل هذا النظـام الجديد اجهزة العمـل التشريعي الداخلية . فان المجالس القديمـــة كانت تنقسم الى مكاتب bureaux لاجل دراسة المشـــاريع والاقتراحات ، وغيرها مما يدخل في اختصاص الهيئة التشريعية ، قبل عرضه الى الهيئة العمومية .

وعن هذه المكاتب ، كانت تنبثق بطريق الانتخاب :

لجان دائمة يطلق عليها اسم Comités

ولجان خاصة لدرس مواضيع معينة ، يطلق عليها اسم commissions

وقد اختصر النظام الجديد هذه الاجهزة فنص على تأليف لجان دائمة اطلق عليها اسم « Commissions permanentes » وعددها تسع عشرة لجنة ، تقابل عدد الوزارات في الحكومة الفرنسية ، وذلك لدرس المشاريع والاقتراحات التي تدخل في اختصاصها .

ويجب ان تتمثل في هذه اللجان جميع الجبهات النيابية ، شرط ان لا ينقص عدد اعضاء الجبهة عن ثمانية وعشرين نائباً . وحكمة ذلك ، الرغبة في تمثيل مختلف النزعات السياسية في اللجان ، لئلا تكون اعمالها بدون جدوى . وكل نائب لا ينتسب الى احدى الجبهات، ويرغب بان يكون عضواً في احدى اللجان يجب عليه ان يتحالف مع احدى الجبهات .

وبعد احصاء هذه الجبهات، يقسم عدد نواب المجلس على ٤٤ ، وهو عدد المقاعد في كل لجنة من لجانه . وحاصل القسمة يشكل العدد الذي يحق لكل جبهة ان تتمثل به في هذه اللجان . وعندئذ تعين الجبهة نفسها اعضاءها في كل لجنة ، على ان لا يسمى العضو في اكثر من لجنتين . وقد جرت العادة ان لا يشترك اعضاء لجنة المالية ولجنة الشؤون الخارجية في اي لجنة اخرى .

ان القوائم التي تقدمها الجبهات النيابية ، المتضمنة اسماء اعضاء اللجان ، تصدق في المجلس بدون مناقشة ، الا اذا حصل اعتراض على ما يمس قاعدة التوزيع النسبي للمقاعد .

في النظام اللبناني :

ان القواعد المنصوص عليها في اختيار اعضاء اللجان عندنا، تختلف في معظم وجوهها عن القواعد المتبعة في المجلس الفرنسي، والتي هي في نظرنا القواعد السليمة التي تؤدي الى عمل منتج :

١ – عدد اللجان :

ان عدد اللجان لا يتوافق مع عدد الوزارات في الحكومة اللبنانية ، لان

بعض هذه اللجان تشمل صلاحياتها اكثر من ادارة واحدة. كما ان عدد الاعضاء في كل لجنة من هذه اللجان يختلف عن الآخر (المادة ١٨ من النظام الداخلي) التي عدلت في جلسة ٢٢ آب سنة ١٩٥٧ .

فهناك لجنة المالية والموازنة التي تقابل وزارة المالية وعدد اعضائها سبعة عشر عضواً .

ولجنة الادارة والعدلية التي تقابل وزارتي العدل والداخلية وعدد اعضائها خمسة عشر عضواً .

ولجنة الاشغال العامة ، والبريد والبرق التي تقابل وزارتي الاشغال العامة والبريد والبرق وعدد اعضائها أثنا عشر عضواً .

ولجنة الشؤون الاجتماعية ، والصحة والاسعاف العام التي تقابل وزارتي الشؤون الاجتماعية والصحة والاسعاف العام وعدد اعضائها خمسة عشر عضواً .

ولجنة الاقتصاد الوطني، والزراعة والسياحة والاصطياف ، وتقابل وزارتي الاقتصاد الوطني والزراعة وعدد اعضائها اثنا عشر عضواً .

ولجنة الشؤون الخارجية والدفاع الوطني وتقابل وزارتي الخارجية والدفاع الوطني وعدد اعضائها اثنا عشر عضواً .

ولجنة التربية الوطنية والفنون الجميلة ، وتقابل وزارة التربية وعدد اعضائها اثنا عشر عضواً .

واخيراً لجنة النظام الداخلي، وهي تقابل في نظرنا ادارة المجلس وعدد اعضائها ثمانية .

٢ – مدة ولاية اللجان :

ان لجان المجلس الفرنسي تعين للدور التشريعي بكامله . اما في لبنان فتنتخب انتخاباً لسنة واحدة في بدء انعقاد المجلس وفي بدء دورة اذار من كل سنة .

٣ – كيفية انتخاب اللجان :

ومن يتتبع حركة انتخاب اللجان في مجلسنا النيابي يصَبْ بخيبة امل ، لما يتخللها من مناورات وتطبيقات ، لا سيما من الاكثرية النيابية التي تتحكم في هذه اللجان وتبعد عنها اصحاب الاختصاص. ففيما ينتظر مثلًا ان يكون في لجنة الادارة والعدلية نخبة من رجال القانون المعروفين بالعمق وسعة الاطلاع ، يأتي الانتخاب المدبّر في الكواليس باربعة اعضاء او خمسة على الاكثر من اصل خمسة عشر عضواً يصلحون للجنة الادارة والعدلية، ويؤتي بالباقين لرفع الاصابع فقط.

وفيما ينتظر ان يكون في لجنة الاشغال العامة المهندسون وارباب المشاريع العمرانية ، يأتي الانتخاب الذي دبرته الاكثرية ، بنواب لا يهمهم من مشاريع الدولة الا تأمين اعتماد لطريق يؤمن لهم رضى الناخبين ولو على حساب المصلحة العامة . وهكذا يتم الامر في سائر اللجان .

اضف الى ذلك ان عملية الانتخاب ، التي تهدر من وقت المجلس سدى عدة جلسات ، يمكن الاستغناء عنها لو ان مكتب المجلس يتولى التوفيق بين النواب بوضع قوائم موحدة يراعى في تنظيمها اختيار اصحاب الاختصاص من مختلف النزعات ، ويصادق عليها المجلس بتصويت واحد لا يستغرق من الجلسة العلنية اكثر من بضع دقائق .

ان مشروع النظام القديم الذي وضع سنة ١٩٣٠ تضمن نصاً يوجب على كل نائب « يأنس من نفسه ميلًا للاشتغال بلجنة ما » ان يرشح نفسه لهذه اللجنة بكتاب يرسله الى رئيس المجلس .

فاذا وافق عدد المرشحين انفسهم لكل لجنة العدد المطلوب لها ، ولم يقدم اعتراض خطي من قبل عشرة نواب على الاقل على هذا الترشيح ، يقرأ الرئيس اسماء الاعضاء لكل لجنة في اول جلسة تلي انتخاب مكتب المجلس او في الجلسة الانتخابية نفسها **ويعلن تعيينهم** اعضاء للجنة .

واذا زاد عدد المرشحين عن العدد المعين للجنة في النظام الداخلي او تقدم اعتراض من قبل عشرة اعضاء ، **ينتخب** المجلس من بين المرشحين العدد اللازم.

واذا نقص عدد المرشحين عن العدد المطلوب **ينتخب** المجلس الباقي .

ولكن هذا النص الغي عند التصويت على النظام القديم المذكور .

وفي رأينا ان هذا النص هو اصلح من النص الحالي لانه يؤمن على الاقل انتخاب اعضاء اللجان « يأنسون ميلًا للاشتغال فيها » .

وتجتمع اللجان فور انتخابها بدعوة من الرئيس فتنتخب كل منها رئيساً ومقرراً بطريقة الاقتراع السري (المادة ١٩) .

٤ – عضوية اللجان :

على كل نائب ان يكون عضواً في لجنة واحدة على الاقل ولا يجوز لاحد النواب ان يكون عضواً في اكثر من لجنتين اصليتين ، ما عدا لجنة النظام الداخلي (المادة ٢٠) .

ان النص يفرض على النائب امراً خارجاً عن ارادته . فعندما يقال : « **على كل نائب** ان يكون عضواً في لجنة واحدة على الاقل » . فان هذا يعني ان الدخول في اللجان معلق على ارادة النائب . والحال ان امر الدخول في اي لجنة خارج عن ارادته . فاذا لم ينتخبه اعضاء المجلس في اي لجنة فما ذنبه ؟

ولذلك يجب ان يقتصر النص على الحالة السلبية ، اي على حالة منع النائب عن ان يكون عضواً في اكثر من لجنتين . اذ في هذه الحالة يمكن ان يستقيل من اللجنة الثالثة .

ثم ان عبارة « على كل نائب » ، وهي بصيغة الالزام ، تعني انه لا يحق للنائب ان يستقيل من اللجنة التي ينتخب فيها . والواقع ان الاستقالة من اللجان امر مقرر ضمناً بنص المادة ٢٦ .

« اذا تغيب احد اعضاء اللجان عن حضور اجتماعاتها ثلاث جلسات متوالية

دون عذر مشروع اعتبر مستقيلاً من اللجنة بقرار منهـا ، ويدعى المجلس لانتخاب خلف له » .

فحينما يمكن ان يعتبر شخص ما مستقيلاً من المهمة الموكولة اليه ، يكون حقه بالاستقالة رضاء مقرراً بطريقة الاستنتاج.

٥ ـ اللجان الفرعية :

لكل من اللجان ان تنتخب من اعضائها لجاناً فرعية لدرس مواضيع معينة، على ان تتقدم اللجان الفرعية بتقارير عن نتيجة اعمالها الى اللجنة الاصلية .

ان تعيين اللجان الفرعية لدرس مواضيع هامة هو امر مستحب ، ولكن له مساوىء . واهم هذه المساوىء، هو انه يحمل سائر اعضاء اللجنة على الاستهتار والاهمال ويقوي فيهم روح الاتكالية . وقد يكون ضرورياً في اللجان التي يكون عدد اعضائها مرتفعاً ، بحيث تصبح اللجنة برلماناً صغيراً يهدر فيه الكثير من الوقت في المناقشات العقيمة .

ولكن في مجلس كمجلسنا لا يجاوز عدد اكبر اللجان فيه السبعة عشر عضواً ولا يحضر منهم على الغالب حتى في الجلسات المهمة اكثر من عشرة اعضاء ، يكون تعيين اللجان الفرعية نوعاً من الاتكالية التي يجب ان يترفع عنها ممثلو الامة .

الفصل الثاني

اعمال اللجان

ان مختلف اللجان ، تتلقى بواسطة الرئاسة ، جميع المشاريع والاقتراحات وغيرها من المواضيع المطروحة على المجلس ، وذلك بغية درسها ووضع تقرير فيها يتخذ اساساً للمناقشات في جلسات المجلس العلنية .

وكل لجنة ترى من اختصاصها درس مشروع او اقتراح مـا ، وترغب باعطاء رأيها فيه ، يمكنها ان تطلب من الرئاسة احالته عليها .

ان حق اللجان هذا له حسناته وله سيئاته :

اما حسناته ، فهي في انه يؤمن دراسة للموضوع من وجهات نظر مختلفة فضلاً عن تزويد المجلس بمعلومات اوسع .

واما سيئاته ، فهي في اختلاف اللجان بالتقرير . وهذا مـا يحصل في كثير من الحالات . فيؤدي الامر الى انقسام في المجلس ، يؤدي بدوره الى عرقلة الوصول الى الحل السليم .

ما هو جهاز العمل في اللجان ؟

وكيف تعقد اللجان جلساتها وتنظم جدول اعمالها ؟

وكيف تتذاكر وتقرر ؟

ومتى تعقد الجلسات المشتركة بين اللجان ؟

كل هذه هي موضوع الفقرات التالية من هذا الفصل :

١ – جهاز اللجان

لقد مر بنا ان على اللجنة ، كل لجنة ، ان تجتمع فور انتخابهـا ، فتنتخب رئيساً ومقرراً .

وتنص المادة ٣١ من النظام على ان «يعين رئيس المجلس للجان امين سر او اكثر من موظفي المجلس يكون حائزاً على اجازة في الحقوق ...

وهؤلاء الثلاثة الرئيس والمقرر وأمين السر ، يشكلون في الواقع جهاز العمل في كل لجنة من اللجان :

أ – رئيس اللجنة : ان رئيس اللجنـة هو الذي يدعو اللجنة للاجتماع (المادة ٢٣) ويدير الجلسات ، ويحفظ النظام ، فيعطي الكلام بالدور لطالبيه وينسق مناقشة الاقتراحات المقدمة ، والتصويت عليها وفقاً للقواعد المعينة في ادارة الجلسات العامة ، وبعبارة شاملة ، يتمتع رئيس اللجنة في اللجنة بسلطات رئيس المجلس في المجلس باستثناء فرض العقوبات .

ب – مقرر اللجنة : ان مقرر اللجنة ينوب عن الرئيس في كل مـا هو موكول اليه عند تعذر قيام الرئيس بمهامه (المادة ٢٣) . واذا تغيب المقرر كان للرئيس ان ينتدب مقرراً موقتاً من بين اعضاء اللجنة .

اما مهمة المقرر الاساسية ، فهي وضع التقرير بنتيجة دراسات اللجنة ، على ضوء المناقشات التي حصلت في اللجنة .

ويجب ان تتضمن تقارير اللجان جميع وجهات النظر والآراء التي يكون ابداها اعضاؤها (الفقرة الاخيرة من المادة ٣٠)

ولكن مما يؤسف له في مجالسنا ، ان كثيراً من مقرري اللجـان ، لا يقومون بوظائفهم على الوجه المطلوب . فتأتي تقاريرهم موجزة مقتضبة .

ج – امين السر : يتوجب على امين السر **ان ينظم محضرا** بكل جلسة يوقعه مع رئيس اللجنة (الفقرة الأخيرة من المادة ٣١).

ان محضر الجلسة في اللجنة ، لا يعطى العناية التي يعطاهـا محضر جلسات المجلس . فان امين السر يضبط الأقوال بصورة مقتضبة . وكثيراً مـا يهمل تماماً أقوال بعض النواب . فالامر متروك لتقديره في اهمية ما يقوله هذا النائب أو ذاك . ولعل هذه الخطة مستوحاة من نص المادة ٣٣ من النظام القديم التي كانت تفرض ان يوضع لكل جلسة من جلسات اللجان، محضر تدون فيه اسماء الاعضاء الحاضرين والغائبين **وملخص المناقشات** ونص القرارات ويوقع عليه من رئيس اللجنة ومن مقررها .

وفي رأينا ، ان الاعمال التحضيرية الحقيقيـة ، ليست مناقشات النواب في الجلسة العمومية بقدر ما هي مناقشات اعضاء اللجان في جلسات اللجان . ففي اللجان تتصارع الآراء وتتقارع الحجج ، وفي اللجان يستعان بالمؤلفات القانونيـة والدستورية للعثور على الحلول السليمة . ولذلك يجب ان تكون محاضر اللجان محاضر تفصيلية « compte-rendu » بكل ما في الكلمة من معنى ، فلا تقتصر على ملخص المناقشات ، ويجب ان تطبع هذه المحاضر بالعنـاية نفسها التي تطبع فيها المحاضر التفصيلية لجلسات المجلس ، لكي يرجع اليها المجلس نفسه عند الحاجة ، ولكي يستعين بها القضاء للوقوف على غاية المشترع .

ولا نظن امراً كهذا يحتاج لاكثر من امر اداري من رئيس المجلس، يفرض فيه على امناء السر ان يضبطوا بدقة جميع اقوال النواب ، لتطبع – على الاقل على الآلة الكاتبة – وتجلد للحفظ، ويضم نسخة منها الى ملف المشروع الموضوع قيد الدرس .

٢ – جلسات اللجان

أ – اجتماع اللجان : ليست اللجان مقيدة بدورات الانعقاد لكي تجتمع، فيمكنها ان تعقد جلساتها بصورة مستمرة وعندمـا تشاء ، لا بل يستحسن في

رأينا، ان يكون اكثر نشاطها خارج العقود ، لكي تتمكن من تزويد المجلس بالموضوعات المدروسة والمقررة .

وتجتمع كل لجنة بدعوة من رئيسها او من مقررها عند تعذر قيام الرئيس بمهامه (الفقرة الاولى من المادة ٢٣) . ولتجنب عقد جلسات اللجنة في مواعيد انعقاد جلسات المجلس ، تنص المادة ٢٥ من النظام الداخلي على ان « يخصص المجلس يوماً واحداً على الاقل في الاسبوع لاجتماع اللجان، فلا يعقد ذلك اليوم جلسات عامة . وللمجلس اذا اقتضت الحال ، ان يخصص لاجتماع اللجان اكثر من يوم واحد في الاسبوع » .

ويجب ان تعقد اجتماعات اللجنة في احدى قاعات المجلس . ولا يجوز ان تعقد الاجتماعات خارج المجلس الا في حالات استثنائية . وذلك عندما يستلزم عمل اللجنة تحقيقاً او كشفاً في احدى الدوائر ، او عندما تدعو الحاجة لعقد الجلسة في مكتب الوزير الذي يتعلق الموضوع بوزارته ، تسهيلاً للاطلاع على الوثائق والمستندات اذا لزم الامر .

ب ـ **نصاب الجلسات** : لا تكون جلسة اللجنة قانونية في الدعوة الاولى ، الا اذا اجتمع اكثر من نصف الاعضاء . اما في الجلسات التي تلي الجلسة الاولى ، فيكون الاجتماع قانونياً مهما بلغ عدد الاعضاء الحاضرين (الفقرة الثانية من المادة ٢٣) .

ان مسألة الحضور، سواء في جلسات اللجان او في جلسات المجلس، تشكل في مجالسنا المشكلة الكبرى . ذلك لان العقوبات المقررة في النظام الداخلي ، بسبب التخلف عن حضور الجلسات ليست عقوبات رادعة . فالمادة ١٠٨ تنص على انه « اذا تكرر غياب النائب دون عذر عشر جلسات متوالية من جلسات المجلس او **جلسات اللجان**، ينشر امر غيابه في الجريدة الرسمية، ويطبع به اعلان على نفقة النائب، يوزع في دائرة منطقته الانتخابية ، ويقطع راتبه عن المدة التي تغيب فيها » .

وعلى الرغم من تفاهة العقوبة المفروضة في هذا النص ، وتمادي النواب في التغيب دون عذر ، فقد ظلت هذه المادة حبراً على ورق ، ولم تطبق مرة واحدة في حياة مجالسنا النيابية .

وفضلاً عن ذلك ، فان المادة المذكورة لا تنسجم مع نص المادة ٢٦ التي تتعلق بحضور جلسات اللجان بصورة خاصة : « فاذا تغيب احد اعضاء اللجان عن حضور اجتماعاتها **ثلاث** جلسات متوالية دون عذر مشروع اعتبر مستقيلاً من اللجنة بقرار منها ، ويدعى المجلس لانتخاب خلف له » [1]

ويبدو ان العقوبة المفروضة بهذا النص هي مكافأة اكثر منها عقوبة .

فالنائب المهمل الذي يتخلف عن اداء واجباته يعاقب باعفائه من هذه الواجبات .

ان عضو اللجنة في مجلس العموم البريطاني ملزم بحضور الجلسات تحت طائلة الحبس détention حتى ولو كان قد رفض عضوية اللجنة [2] .

ج ـ **حضور الوزير** : تنتهي المادة ٢٣ من النظام الداخلي بالقول :

« تنعقد الجلسات بحضور الوزير الذي يتعلق بوزارته الموضوع »

وفي تفسير هذا النص يتبادر للذهن سؤالان :

الاول ـ هل تعتبر الجلسة قانونية اذا لم يحضرها الوزير ؟

الثاني ـ هل يحق للوزير ان ينيب عنه احد موظفي وزارته ؟

فعلى السؤال الاول: لقد جرت مناقشة طويلة حول هذه المادة وتساءل النواب عما اذا كانت صيغة المادة «تنعقد الجلسات بحضور الوزير» لا تدعو الى الالتباس والشك في قانونية الجلسة اذا لم يحضرها الوزير ، ولكن هذه المناقشات قد اجمعت على ان « حضور الوزير لم يكن شرطاً لانعقاد الجلسة ، ويمكن

(١) هذه القاعدة كانت مطبقة في مجلس النواب النمساوي .

(٢) اوجين بيار ٧٤٦ .

للجنة ان تعقد الجلسة بغيـــاب الوزير »[1] . ولا شك ان هذا التوضيح هو الصواب ، ذلك لان اللجنة هي التي تدرس ، وهي التي تناقش وتصوت ، ولا يحضر الوزير الا لاجل تنوير اللجنة عن الامور الغامضة التي يتضمنها المشروع، وقد لا ترى اللجنة حاجة لحضور الوزير، فيمكنها في هذه الحالة ان تعقد جلسة قانونية . اما اذا رأت لزوماً لحضوره ودعته ولم يحضر فان بامكانها عندئذ ان ترفع الامر الى المجلس الذي يضع على بساط البحث مسألة الثقة بالوزير .

وعلى السؤال الثاني : تبين من مناقشات المجلس بانه تعمد الزام الوزير بحضور الجلسة بالذات، وحرمانه من الحق الذي كان يتمتع به في النظام القديم والذي يمكنه بموجبه ان ينيب عنه احد كبار موظفي وزارته .

ولقد قدّم تعديل على هذه المادة من النائب السيد سامي الصلح باضافة عبارة « او من يمثله » بعد عبارة « بحضور الوزير » . ولكن هذا الاقتراح لم يطرح للتصويت بل صوّت على المادة كما هي ، بعد ان استمع الى المتكلمين ، وكان اكثرهم الى جانب النظرية الجديدة القائلة بوجوب حضور الوزير شخصياً وعدم جواز انتداب من يمثله .

على اننا نرى في هذا الالزام احراجاً لا مبرر له . والفكرة الصائبة هي في النص القديم القـــائل بان للوزير ان ينيب عنه من يمثله ، الا اذا رأت اللجنة حضور الوزير بالذات فيجب عليه عندئذ ان يحضر بنفسه .

د — طبيعة جلسات اللجان :

نصت المادة ٢٧ من النظام القديم « ان جلسات اللجان تكون سرية » ونصت المادة ٢٩ من النظام الحالي على ان جلسات اللجان سرية » .

وليس المقصود بكلمة « سرية » ان تكون ممنوعة عن غير اعضـاء اللجنة ،

(١) توضيح مقرر اللجنة السيد بيار اده .

وان تظل مناقشاتها ومقرراتها مكتومة عن الصحافة والرأي العام ، ولكن المقصود الا تكون مباحة للعموم .

واثناء المذاكرة في هذا الشأن في النظـــام القديم ، توضحت غاية المشترع بالمناقشات التالية :

الشيخ يوسف الخازن — تكون الجلسات سرية عن غير اعضاء المجلس .

الرئيس — المقصود ، سرية عن الجمهور .

والصواب في رأينا القول انها غير مباحة للجمهور . بدليل انه عند البحث في امكانية حضور الوزير او من ينتدبه جلسات اللجنة ، قـــال الشيخ يوسف الخازن :

— «ولكن الجلسة سرية» .

فأجابه الرئيس — ليست سرية على الوزير. فكما انه يستطيع حضور جلسات المجلس السرية ، كذلك جلسات اللجان .

واوضح شبل دموس فقال : نستطيع ان نسميها جلسة «غير علنية» .

والواقع ان هذا التعبير هو التعبير الصحيح . فالجلسة غير علنية ، وهـــذا يعني انه لا يباح الدخول فيها للجمهور ، ولكنه لا يحظر على النواب « فلكل نائب الحق في حضور جلسات اللجان ، وان لم يكن عضواً فيها وذلك بصفة مستمع ، دون ان يشترك في التصويت ، ولكن مناقشاتها ومقرراتها لا تظل مكتومة كما تظل مناقشات ومقررات الجلسات السرية التي تدور او تتخذ في المجلس .

ولكن ، هل يعني ذلك انه لا يمكن عقد جلسات اللجـــان بصورة سرية بكل معنى السرية ؟

— ما دام يجوز للمجلس ان يعقد جلسة سرية ، وهو الذي لا تعتبر جلساته قانونية اصلاً ما لم تعقد علنية ، فمن الطبيعي ان تملك اللجنة الحق بتقرير سرية

الجلسة، بحيث يحرّم على النواب – على شرفهم وضميرهم – ان يبوحوا بمناقشاتها ومقرراتها. وهذا ما يحصل غالباً في اللجنة الخارجية او لجنة الدفاع الوطني عندما يكون الموضوع متعلقاً بأمر خطير، تقضي الحكمة بالتكتم فيه، حرصاً على مصلحة البلاد.

٣ – جدول اعمال اللجان

١ – احالة الاوراق :

فور وصول المشاريع والاقتراحات والعرائض، يحيلها الرئيس على اللجان بحسب اختصاصها وعلاقة الموضوع بها، لدرسها ووضع تقارير في موضوعها ترفع الى المجلس (المادة ٢٢ من النظام الداخلي).

ان هذه المادة تتناقض مع المادة ٤٢ التي تنص على ما يأتي :

« في بدء الجلسات يأخذ المجلس علماً بموضوع الاقتراحات ويحيلها الرئيس **فورا** الى اللجان المختصة، الا في حالة الاستعجال المكرور الخ .. »

فاذا كان الرئيس يحيل المشروعات والاقتراحات والعرائض على اللجان **فور** وصولها فكيف يحيلها مرة ثانية **فورا** بعد ان يأخذ المجلس علماً بها.

لم تكن كلمة « فوراً » موجودة في المشروع الاصلي للمادة /٢٢ بل اقترح زيادتها « لكي يتمكن الرئيس في غياب المجلس، او عدم عقد دورة، من احالة هذه الاوراق الى مراجعها.

ولكن زيادة هذه الكلمة هي التي اوجدت التناقض بين المادة ٢٢ والمادة ٤٢. وقد جرى التناقش في هذا التناقض، ولكن لم يتقدم احد من النواب بتعديل يزيله، وصوّت على المادة كما اقترح تعديلها، ولكن بعد ان اوضح رئيس اللجنة، النائب اميل لحود، ان المادة ٤٢ انما تعني بان الرئيس يعلم المجلس بموضوع الاقتراحات بعد ان يكون قد ارسلها الى اللجان المختصة.

ب – وضع جدول الاعمال :

١ – على اللجان ان تدرس المسائل المعروضة عليها تباعاً حسب تواريخ ورودها، ما عدا مشاريع القوانين المستعجلة (المادة ٣٧ من النظام الداخلي).

ان تطبيق هذا النص بامانة وتجرد، يتيح وضع جدول لاعمال اللجنة لا يصطدم باي احتجاج. ولكن الطريقة التي درجت عليها اللجان حتى الآن في وضع جدول الاعمال، هي الطريقة العشائرية. فان الاقتراحات والمشروعات، عندما تحال على اللجان، تحفظ في خزانة امين السر، الى ان يأتي من يحركها. فيلعب السباق عندئذ دوره في ترتيب الجدول. فاي نائب، كان له مصلحة شخصية في مشروع او اقتراح ما، هرع الى رئيس اللجنة او مقررها يستعجله في وضع ذاك الاقتراح او المشروع على جدول الاعمال. وهكذا نرى الكثير من المشروعات تنام في اللجان نوم اهل الكهف، وقد يطويها النسيان فلا تدرس ولا يبت بها ابداً، مع ان المادة الثلاثين تفرض على اللجنة ان تقدم تقريرها في مدة شهر واحد من تاريخ وصول المشروع اليها. واذا تعذر ذلك وجب على رئيسها طلب تمديد المهلة بقرار من المجلس.

٢ – لدى انتخاب لجان جديدة، تحال عليها الاوراق الباقية بدون درس وتقرير، عن اللجان القديمة (المادة ٣٤) فتوضع على جدول الاعمال بالترتيب الذي وردت فيه الى اللجان السابقة.

٤ – المذاكرة

١ – **اضبارة المشروع** – بعد ان يوضع المشروع او الاقتراح على جدول الاعمال، يطبع ويوزع على اعضاء اللجنة، قبل انعقاد جلسة اللجنة بثلاثة ايام على الاقل (المادة ٣٠). ويذكر في رقعة الدعوة الموضوع المطروح على اللجنة للمناقشة (المادة ٢٤).

« ويحق للجان ان تطلب، بواسطة الرئاسة، من جميع الدوائر الرسمية،

المستندات التي تراها لازمة لدرس الموضوع المطروح للمناقشة ، ومتى طلبت هذه المستندات لا يجوز البت في الموضوع ووضع التقرير قبل ورودهـــا واطلاع اللجنة عليها » . (المادة ٢٧)

ان الفقرة الاخيرة في رأينا تخالف منطق التشريع ، لا بل انها وسيلة لدفن الاقتراحات التي ترد من النواب ولا تكون الحكومة راضية عنها . فقد تقرر اللجنة اثناء درس اقتراح ما طلب بعض المستندات من الدوائر الرسمية . فليس على الحكومة عندئذ ، لكي تقضي على الاقتراح، الا ان لا تأذن لهذه الدوائر بارسال المستندات .

ومن جهة ثانية لا نرى موجباً لهذا التقييد للجنة ، بان « لا يجوز لهـا ان تبت بالموضوع ووضع التقرير قبل ورود الاوراق المطلوبة » . اذ قد تعـدل اللجنة عن طلب الاوراق وتستغني عنها ، وتكتفي بالدراسة التي قامت بهـا لتكوّن رأياً صحيحاً وتضع تقريراً وافياً .

ب **المناقشة** : تتبع في اللجنة الاصول المعينة للمناقشة والتصويت في جلسات المجلس العلنية .

ولكن هل يجوز لنائب من غير اعضاء اللجنة ، ان يحضر ويناقش او يقدم اقتراحاً بتعديل ؟

ـ ان المادة ٢٦ من النظام القديم تنص عـلى ان « لكل عضو حق حضور جلسات اللجان وان لم يكن من اعضائها ، **بشرط ان لا يشترك في المناقشة** ، ولا يبدي اي ملاحظة ، بل يحضرها بصورة مستمع وذي رأي استشاري فقط وعليه ان ينسحب من اجتماع اللجان حين اخذ الآراء في المشروع » .

وجاءت المادة ٢٨ من النظام الحالي تكرس هذا المبدأ بقولها : « لكل نائب الحق بحضور جلسات اللجان ، وان لم يكن عضواً فيهـا وذلك بصفة مستمع » دون ان يشترك في التصويت ، وله ان يبـدي اراء بصفة استشارية

بعد الاستئذان من رئيس اللجنة » .

ان اعطاء النائب الغريب عن اللجنة الحق بحضور الجلسات بصفـة متفرج وبابداء الآراء فقط ، بصفة استشارية ، « حتى لا يعطل العضو المتفرج الجلسة بملاحظاته [١] » ، انما هو تقييد لحق النـائب وحدّ من حريته ، يتناقض مع المبادىء العامة التي تقرر ان مهمة النائب الاساسية ، هي التشريع ، الذي هو حق مطلق لا يقيد بزمان ولا مكان .

ويجب في رأينا ، ان يتوسع في تفسير الرأي الاستشاري ، الوارد في المادة ٢٨ من النظام الحالي ، بحيث يشمل حق المناقشة وتقديم التعديلات التي يراهـا النائب مفيدة .

ذلك لان جلسات اللجنة ، هي الميدان الحقيقي لنشاط النائب ، سواء كان عضواً في اللجنة او لم يكن . فاذا حصر حقه بابداء الرأي الاستشاري بمعناه الضيّق اي بابداء بعض الملاحظات ، فمعنى ذلك سد الباب بوجه النائب النشيط، الذي يريد ان يشترك بالدراسة الرصينة التي تقوم بها اللجان ، وفتح البـاب للارتجال في الجلسات العلنية .

ان المادة ٣٥ من النظـام الفرنسي لدستور ١٨٧٥ قد نصت على « ان لصاحب الاقتراح الحق بان يستمع من قبل اللجنة التي تدرس اقتراحه » .

وعلى الرغم من خلو النظام الحالي من مثل هذا النص ، فقد درجت اللجان عندنا على استدعاء صاحب الاقتراح للاستماع اليه عملاً بنص المادة ٣٨ من النظام القديم التي بقيت تقليداً برلمانياً .

ونصت المادة ٦٥ من النظام الفرنسي القديم عـلى ان لأصحاب التعديلات الحق بان يستمعوا امام اللجنة اذا طلبوا ذلك . فاذا لم يطلبوا ، فليس من نص يلزم اللجنة بدعوتهم ، ولكنها ملزمة بلا ريب بدرس التعديلات المقدمة منهم وطرحها للتصويت .

(١) تعليق رئيس المجلس اثناء مناقشة المادة ٢٦ من النظام القديم .

لم يتعرض نظامنا الداخلي الحالي او القديم لاصحاب التعديلات . ولكن هل التعديل غير اقتراح تشريعي ؟ وهل يمكن ان يمنع على النائب ان يقترح التعديل الذي يراه مفيداً ؟ ان التقليد الذي درجت عليه اللجان بالاستماع الى صاحب الاقتراح الذي تدرسه اللجنة ، يجب ان يطبق على صاحب التعديل ، وان يسمح له اذا طلب ذلك بان يشرح اقتراحه ويناقش فيه .

وفي احدى جلسات اللجان سنة ١٩٥٩ التي لم اكن عضواً فيها ، تقدمت بتعديل على احدى مواد المشروع المطروح للدرس ، فلم يرفضه الرئيس ولكنه كلف احد الزملاء من اعضاء اللجنة ان يتبناه لكي يمكن طرحه للمناقشة والتصويت . وقد اعلن الزميل موافقته على تبني تعديلي ، ولكني احتججت على ذلك ، وطلبت ان يطرح التعديل باسمي ، ولو لم اكن عضواً في اللجنة . وبعد المناقشة في هذا المبدأ ، أقرت نظريتي القائلة ، بأنه يجوز للنائب ، ولو لم يكن عضواً في اللجنة ، ان يقدم باسمه ، التعديلات التي يراها ، وان يشرحها ، وبان على اللجنة ان تناقشها وتصوت عليها مع المحافظة على القاعدة القائلة بان صاحب التعديل لا يشترك بالتصويت لانه غريب عن اللجنة .

ج – **التصويت** : تؤخذ الآراء على المشاريع المطروحة ، بالاكثرية المطلقة . واذا تساوت الاصوات ، اعتبر المشروع ساقطاً (المادة ٢٩) .

ان هذه المادة مستوحاة من المادة ٣٥ من الدستور التي تنص على ان « القرارات تتخذ بغالبية الاصوات . واذا تعادلت الاصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة » .

ان كثيراً من التشريعات تجعل صوت الرئيس مرجحاً عند تعادل الاصوات ولكن القاعدة العامة في النظام الفرنسي هي انه لا يعتمد رأي ما لم تؤيده الاكثرية : Il n'ya d'adoption que là ou ilya majorité فاذا تعادلت الاصوات ، فان رأي احد الفريقين ينقض رأي الفريق الآخر .
Les opinions des deux parties se détruisent mutuellement

ولكن ماذا يعني سقوط المشروع في اللجنة ؟ ايعني انه ينتهي هناك ، ولا يرفع الامر الى المجلس ؟

– قلنا ان اللجنة ليست الا جزءاً من المجلس ، مكلفة بمهمة الدرس وجمع المعلومات والتحضير . فاذا انقسم اعضاؤها في الرأي بالتساوي ، فقد لا يكون الامر كذلك في المجلس بهيئته العمومية . ولذلك يجب على اللجنة في جميع الاحوال ان ترفع الى المجلس نتيجة دراساتها . وعندما يصوّت على المشروع في المجلس ، عندئذ يسقط نهائياً في حالتين :

١ – اذا تساوت الاصوات .

٢ – اذا لم ينل الاغلبية .

د – **تقرير اللجنة** : تنص الفقرة الاخيرة من المادة ٣٠ من النظام الداخلي :

« يجب ان تتضمن تقارير اللجان جميع وجهات النظر والآراء التي يكون أبداها اعضاؤها » .

ان التقرير هو السند الرسمي ، الذي بموجبه تطرح اللجنة على المجلس نتيجة اعمالها ومقرراتها النهائية . وهو يتألف من قسمين :[1]

القسم الاول : الحجج (Les arguments) وهو الذي يتخذ مداراً للمناقشة .

والقسم الثاني : النص المعتمد (le texte adopté) وهو الذي يتخذ مداراً للتصويت .

ولقد اوجبت المادة ٣٠ من النظام الداخلي ، ان يتضمن التقرير مختلف وجهات النظر والآراء ، لكي يكون المجلس عند التصويت ، على بينة من جميع الآراء التي عرضت .

(١) اوجين بيار رقم ٧٨١ .

وليس ما يمنع الاقلية من وضع تقرير مخالف اذا كانت تشك في امانة المقرر بان يعرض في تقريره وجهة نظرها . ويجب ان يطبع هذا التقرير ويوزع كما يطبع ويوزع تقرير المقرر .

ولقد جرت العادة في المجلس الفرنسي ، ان يعتذر المقرر عن تنظيم التقرير، اذا كان رأيه الى جانب الاقلية فتنتدب اللجنة عندئذ مقرراً خاصاً من بين اعضاء الاكثرية .

ه ـ ايداع التقرير : « على اللجنة ان تقدم تقاريرها في مدة شهر من تاريخ وصول المشروع اليها واذا تعذر ذلك وجب على رئيسها طلب تمديد المهلة بقرار من المجلس » (المادة ٣٠ من النظام الداخلي) .

اما في المواضيع المستعجلة فيتحتم تقديم التقرير في غضون اسبوع واحد على الاكثر . فاذا لم يقدم هذا التقرير ضمن المهلة المذكورة حق للمجلس ان يمدد المهلة او ان يبت بالموضوع مباشرة بدون تقرير من اللجنة .

لم تتعرض هذه المادة للتدبير الذي يمكن اتخاذه عندما تتأخر اللجنة في تقديم تقريرها في المشروعات غير المستعجلة .

ولكن المادة ٣٥ من النظام القديم ، المستوحاة من النظام الفرنسي ، قد نصت على انه « اذا تأخرت اللجنة بتقديم تقريرها كان لواضع المشروع او الاقتراح ان يطلب احالته على لجنة اخرى . وللمجلس عندئذ ان يمد الاجل بالقدر الذي يراه كافياً لانجاز العمل ، او ان يحيل المشروع او الاقتراح على لجنة اخرى يختارها » .

فهل ان سكوت المشرع الجديد عن هذا الامر ، يعني ان المجلس لا يمكنه ان يحيل المشروع على لجنة اخرى ، اذا تأخرت اللجنة المختصة بتقديم تقريرها ؟

اذا كان الجواب على هذا السؤال بالنفي ، اي بان ليس للمجلس الحق بان ينتزع المشروع من اللجنة المهملة ، فاننا نكون قد وضعنا المجلس بكامله تحت رحمة جزء منه ، وهو امر مخالف للمعقول والمنطق .

ولذلك يمكن التأكيد، بان المجلس، عندما يرى تأخيراً غير مشروع بالبت في احد المواضيع المطروحة على احدى اللجان ، ان يحيل هذا الموضوع الى لجنة خاصة ينتدبها لدرسه وتقديم تقرير عنه . واذا تأخرت هذه اللجنة الجديدة ايضاً ، كان للمجلس ان يبت بالموضوع مباشرة ، وبدون تقرير من اللجنة، كما يفعل عندما يكون الموضوع متعلقاً بمشروع او اقتراح مستعجل .

٥ ـ اللجان المشتركة :

أ ـ «اذا كان الموضوع المطروح على البحث متعلقاً باكثر من لجنة واحدة، جاز اجتماع اللجان المختصة برئاسة رئيس مجلس النواب او نائبه ، او نظرت فيه كل لجنة على انفراد ووضعت فيه تقريراً مستقلا. وترفع التقارير الى هيئة المجلس العمومية للبت بها » (المادة ٣٢) .

لقد صدقت هذه المادة بدون مناقشة مع انها تحتاج لاكثر من توضيح .

فهل ان الموضوع ينظر في وقت واحد ، في مختلف اللجان المختصة ، ام انه يحال تباعاً من لجنة على اخرى ؟ وبأيها يبدأ اولاً ؟ وما هي الاصول الواجب اتباعها في المناقشة والتصويت ، اذا كانت نصوص وتقارير اللجان متناقضة بعضها مع بعض ، ومتناقضة ايضاً مع نص المشروع الاصلي ؟

ولا يجوز في رأينا ان يظل هذا الغموض لا بل هذا الفراغ في التشريع . والحل المعقول ، هو ان تحال المواضيع الى اللجان في وقت واحد كسباً للوقت ، وترفع التقارير الى رئيس المجلس الذي يقارن بينها . فاذا وجدها متناقضة ، توجب عليه ان يدعو اللجان الى جلسة مشتركة تعقد برئاسته ، ويتولى احد مقرري هذه اللجان الذي ينتدبه الرئيس مهمة المقرر الخاص . ويجري التناقش في النصوص المتناقضة، للتوفيق بينها اذا امكن، ويتم التصويت في اللجنة المشتركة وكأنها لجنة واحدة ، ويعتبر النص الذي تصوت عليه الاكثرية من مجموع اعضاء اللجان مجتمعة النص الفائز . وعندئذ ينظم التقرير متضمناً حجج الاكثرية ونصها وحجج الاقلية ونصها .

وعند المناقشة والتصويت في المجلس تطبق قواعد الاولوية المنصوص عليها في النظام .

ب – لكل لجنة من لجان المجلس ، حق انتداب ممثل عنها الى لجنة الموازنة والمالية ، لايضاح الامور المتعلقة بتلك اللجنة من ابواب الموازنة ، وذلك بصفة استشارية فقط (المادة ٣٣) .

ان حضور ممثلين عن اللجان ، لا يحول دون حضور اعضاء غرباء عن لجنة الموازنة والمالية وفاقاً لأحكام المادة ٢٨ . غير ان ممثلي اللجان ، يختلفون عن غيرهم بانهم يتكلمون باسم اللجنة ، في حين ان النائب يتكلم باسمه الشخصي .

ويلاحظ ان لجنة المالية والموازنة ، عندما تجتمع بحضور ممثلين عن سائر اللجان ، ترتدي طابع اللجنة المشتركة ولكنها لا تتبع اصولها .

٦ – لجنة العرائض :

١ – لقد مر بنا ان مكتب المجلس يتسلم باحالة من الرئيس العرائض والاقتراحات وينظر فيها بصفته لجنة العرائض والاقتراحات ويسيرها مجراها القانوني .

وعلمنا ان مرحلة درس الاقتراحات قد اختصرت واستغني عنها، وانحصرت مهمة مكتب المجلس بدرس العرائض فقط .

لقد نصت المادة ٣٨ من نظامنا الداخلي : « انه يجب ان توجه العرائض الى المجلس موقعة من مقدميها ، وتهمل كل عريضة تخلو من التوقيع او تتضمن عبارات نابية » .

ان حق المواطن بان يوصل الى مجلس الامة ، بطريقة العرائض ، اخطاء السلطة التنفيذية وتصرفاتها الشاذة ، كان يشكل في الماضي امتيازاً على جانب عظيم من الاهمية . اما اليوم، ولا سيما بسبب سهولة الاتصالات ، فقد اصبحت الصحافة منبر الشكوى للتعبير الشعبي عن الاستياء من تصرفات السلطة التنفيذية.

فاخذ اسلوب العرائض يفقد قيمته شيئاً فشيئاً حتى لم يعد له من قيمة عملية الا كوسيلة تقنية برلمانية لاثارة بعض المسائل على منبر المجلس او حثاً للمجلس او للحكومة على استعجال مشروع يهم الرأي العام .

ان العرائض يمكن ان تقدم الى المجلس من اي مواطن، حتى ولو لم يكن بالغاً سن الرشد . ويمكن ان يكون من فرد كما يكون من جماعة .

ويجب ان توقع من مقدميها وان تكون خالية من العبارات النابية والا اهملت .

ب – عندما تصل العريضة الى المجلس «لا يجوز تلاوة نصها كاملاً في المجلس بل تنظم عن كل عريضة خلاصة تتلى في بدء الجلسة . ومن ثم تحال العريضة بكاملها من قبل الرئيس الى مكتب المجلس الذي يفصل فيها ويوصي باعطائها مجراها القانوني ، إما ، بارسالها الى الحكومة ، او احالتها الى لجنة من اللجان، او رفضها ، او اجراء تحقيق برلماني بشأنها » (المادة ٣٩) .

وعلى الحكومة ان تجيب رئاسة المجلس عما يتم بشأن العرائض المحالة عليها وذلك خلال شهر على الاكثر من تاريخ ابلاغها للحكومة » . (المادة ٤٠)

اذا تأخرت الحكومة بالجواب فلكل نائب الحق ان يسألها عن العريضة المحالة عليها . فاذا اهملت الجواب على السؤال كان للنائب ان يستجوبها .

٧ – التمانع في عضوية اللجان

تنص المادة ٣٥ على انه « لا يجوز الجمع بين الوزارة وبين وظائف مكتب المجلس ولا بين الوزارة وبين رئاسة او عضوية احدى اللجان .

ويجب ان نضيف انه لا يجوز الجمع بين عضوية اللجنة ورئاسة المجلس .

لقد كان يجوز ، في النظام الفرنسي ، للرئيس ان يتابع جلسات اللجنة ، اذا كان عضواً فيها قبل انتخابه. وفي هذا المعرض يقول اوجين بيار صفحة ٧٨٢

Il n'est pas d'usage que le président de la chambre soit appelé à faire partic des commissions; mais, si, avant son élévation au fauteuil, il appartenait déja à une grande commission telle par exemple, que la commission du budget il conserverait le droit de suivre ses travaux et d'assister ses délibérations

ولقد انتقد هذا النص في مجلس الشيوخ الفرنسي عند مناقشة النظام الداخلي سنة ١٨٧٠ واقترح حذفه وادلي بالحجج الآتية :

ان اعمال اللجان ذات تأثير هام على المذكرات . فالحيثيات ، والاسباب التي ترد في تقرير اللجنة ، والمقررات التي تنتهي اليها ، هي محور المناقشات التي يدافع عنها او يطعن فيها . فوجود الرئيس في احدى اللجان ، من شأنه ان يقضي على فكرة التوازن وعلى فكرة التعبير عن رأي الاكثرية ، الذي يتجلى بانتخاب اللجنة . ولقد انتهت المناقشة بالغاء هذا الحق الممنوح للرئيس بان يحتفظ بعضوية اللجنة التي كان فيها ، بعد انتخابه رئيساً [1] .

ولكن هل يطبق هذا التمانع على نائب الرئيس ؟

اذا اخذنا بعين الاعتبار اسباب التمانع التي ادلي بها بشأن الرئيس امكننا ان نقرر انها لا تطبق على نائب الرئيس ، لانه قليلا ما ينوب عن الرئيس ، ولا يمكن أن يحدث وجوده في احدى اللجان تأثيراً على مجرى المناقشات والتصويت .

وشخصية نائب الرئيس، ليست عادة بمستوى شخصية الرئيس، التي من شأنها أن تحدث تأثيراً في مجرى المناقشة والتصويت .

وفي النظام الفرنسي لا يمنع على نائب الرئيس ان يكون عضواً في أي

(١) اوجين بيار صفحة ٧٨٢ .

لجنة من اللجان ما عدا لجنة المحاسبة المتعلقة بموازنة المجلس وذلك لأنه عضو في مكتب المجلس الذي يقرر هذه الموازنة :

A raison des pouvoirs administratifs qu'ils exercent comme membres des bureaux, le règlement de la chambre a décidé qu'ils ne pourraient faire partie de la commission de comptabilité. [1]

وما دام لم يمنع على نائب الرئيس الا عضوية لجنة المحاسبة المختصة بموازنة المجلس بوصفه عضواً في مكتب المجلس فسينتج عكسياً à contrario بانه يمكن انتخابه عضواً في اللجان .

«١» اوجين بيار رقم ٤٣٦ في الكلام على نواب الرئيس .

الباب الرابع

أعمال المجلس

الفصل الاول

في اجتماعات المجلس

متى يجتمع المجلس النيابي لممارسة اختصاصاته ؟

أهو الذي يعين مواعيد اجتماعاته ، فيكثرها ويطيل امدها على هواه ، أم أن حقه بالاجتماع تقرره سلطة اخرى ؟

ان دور المجلس وتأثيره في الحياة الدستورية ، هو الذي يحدد الجواب على هذه الاسئلة .

والحلول المقررة بهذا الشأن مستمدة من نزعتين :

النزعة الديمقراطية، التي يهمها تأمين استقلال المجلس ورفعة شأنه، وتستهدف اطلاق حريته بتعيين اجتماعاته .

والنزعة التي يمكن تسميتها Monarchiste والتي تستهدف الحد من نشاط المجلس بجعل اجتماعاته معلقة على ارادة الحكومة .

ويجب التمييز بين تعبيرين يستعملان عند البحث في اجتماعات المجلس وهما :
الجلسات Les séances والعقود Les sessions .

فالجلسة هي الاجتماع الفعلي للمجلس في يوم معين للمذاكرة ، وتبدأ عندما يعلن الرئيس افتتاحها وتنتهي عندما يعلن رفعها .

أما العقود او الدورات ، فهي الحقبات من السنة ، التي يمكن للمجلس أثناءها ، أن يعقد اجتماعات قانونية لممارسة اختصاصاته . فهو أثناء هذه الدورات ، حر ان لا يعقد اي جلسة ، كما انه حر ان يعين ، متى شاء ، مواعيد الجلسات . وهنالك طريقتان لتحديد مواعيد اجتماعات المجلس :

١ ـ طريقة الاستمرار Le systeme de la permanence

وهي لا تعني ان المجلس يعتبر في حالة الانعقاد الدائم وبدون انقطاع ، وانما تعني ان للمجلس ان يعين بمطلق ارادته وحريته ، الحقبات من الزمن التي يمكنه اثناءها ان يجتمع لممارسة اختصاصاته . فله اذا شاء ان يقرر الاجتماع والعمل طيلة السنة . فلا دورات Session اذن بمقتضى هذه الطريقة ، بل ادوار تشريعية Legislature والدور التشريعي هو الحقبة من الزمن الواقعة بين انتخاب المجلس وانتهاء ولايته ، سواء لانتهاء المدة أو بسبب حله .

ان طريقة الاستمرار هذه ، تتيح للمجلس ان يخصص الوقت الذي يراه لازماً لممارسة اختصاصاته. وتؤمن له الاستقلال في العمل ازاء السلطة التنفيذية. وهذه الطريقة كما يرى ، مستمدة من مبدأ تفريق السلطات ، وتتوافق مع الفكرة القائلة بأن المجلس هو الممثل المباشر للسيادة الوطنية ، وبأن السلطة التنفيذية لا تملك حق التدخل في تحديد اعماله .

ولكن لهذه الطريقة سيئات ازاء هذه الحسنات . فالمجلس الذي يجلس باستمرار او ما يقرب من الاستمرار يصبح مجلساً محموماً تتفاقم فيه نزاعات

الاحزاب بسبب المناقشات الحادة المثيرة . وهذا ما يشل عمل الحكومات التي تصبح تحت وطأة الاستجوابات غير قادرة على الحكم .

٢ ـ طريقة العقود او الدورات
Le systéme des sessions

ان العقود ، او الدورات Les sessions ، هي حقبات من السنة ، يجتمع خلالها المجلس لممارسة صلاحياته الدستورية . اما سائر اجهزة المجلس ، التي تعنى بالاعمال التحضيرية والادارية ، كالمكتب واللجان ، فانها تعمل دائماً ، أثناء العقود وخارجاً عنها ، لأن مهماتها هي مهمات تحضيرية .

ان هذه الحقبات من السنة ، التي يمكن للمجلس خلالها ان يعقد اجتماعاته ، لا يعين المجلس مواعيدها بل تعين بمعزل عنه .

فكيف تعين هذه المواعيد ؟

هنالك طريقتان : احداهما تكل الى السلطة التنفيذية أمر تعيين هذه المواعيد ، وهي الطريقة المتبعة في بريطانيا .

والثانية تكل ذلك الى الدستور، الذي يعين عدد العقود وتواريخها ومدتها، ويكفل بذلك للمجلس حداً ادنى للاجتماعات بمعزل عن ارادة السلطة التنفيذية.

ان للطريقتين عيوباً: فاذا كانت العقود عديدة وطويلة، فانها تقترب عندئذ من طريقة العقود المستمرة. واذا كانت قليلة وقصيرة فانه يخشى ان لا تكون كافية لكي يقوم المجلس بواجباته ، الا اذا طاب للحكومة ان تدعوه الى اجتماعات اضافية . وفي ذلك ايضاً عود الى الطريقة المستمرة ، التي ينتقدها علماء الدستور .

وقد نشأ عن ذلك طريقة وسطى ، تقوم على المزج بين الطريقتين ، بحيث يوكل الى الدستور ان يعين عدداً من العقود ، ويترك للسلطة التنفيذية ان تعين عقوداً اضافية . وهذه الطريقة ، هي التي تبناها دستور فرنسا لسنة ١٨٧٥ ،

وكان من الطبيعي ان يتبناها الدستور اللبناني الذي اخذ عنه .

اولا ــ اجتماعات المجلس بحكم الدستور وبمعزل عن ارادة السلطة التنفيذية :

١ ــ العقود العادية : تنص المادة ٣٢ من الدستور :

« يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين :

« فالعقد الاول ، يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر ايار . »

« والعقد الثاني ، يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من تشرين الاول . »

« وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر . »

« وتدوم مدة العقد الى آخر السنة . »

ان كلا من الدورتين ، مستقل عن الآخر ؛ فليست الدورة الثانية امتداداً للاولى . ولذلك ، فان محضر الجلسة الاخيرة من الدورة ، يجب ان يصدق في نهاية الجلسة . ولرئيس الجمهورية على هذه العقود العادية حق بالتأجيل . وسبب ايلائه هذا الحق، هو تلافي المساوىء التي تنشأ عن طول الدورات[1]، وارهاق المجلس ، والنزاعات الخفية القائمة بينه وبين الحكومة . والتأجيل لا يعني اختتام العقد، بل يعني توقيفه موقتاً الى الاجل المحدد في مرسوم التأجيل حيث يتابع العقد حكماً بدون دعوة جديدة .

ولكن لحق رئيس الجمهورية في التأجيل حدين لا يحق له تجاوزهما :

الاول ــ ان مدة التأجيل لا تزيد عن شهر، يطرح من مدة العقد العادي.

والثاني ــ انه لا يمارس في العقد الواحد اكثر من مرة .

---

(١) كانت خمسة اشهر في الدستور الفرنسي .

« لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس الى امد لا يتجاوز شهراً ، وليس له ان يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد »[1] .

٢ ــ الاجتماع حكماً ــ ولكن المجلس يجتمع حكماً بدون ان يكون ثمة دورة عادية او دعوة من رئيس الجمهورية ، وذلك في حالة واحدة هي :

انتخاب رئيس الجمهورية[2]

« قبل موعد انتخاب رئيس الجمهورية بمدة شهر على الاقل ، او شهرين على الاكثر ، يلتئم المجلس ، بناء على دعوة من رئيسه ، لانتخاب الرئيس الجديد . واذا لم يدع المجلس لهذا الغرض ، فانه يجتمع **حكماً** في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس » (المادة ٧٣ من الدستور) .

« واذا خلت سدة الرئاسة ، بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو أي سبب آخر ، فلأجل انتخاب الخلف ، **يجتمع المجلس فورا بحكم القانون** . واذا اتفق حصول خلو الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلاً، تدعى الهيئات الانتخابية دون ابطاء ، ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الاعمال الانتخابية » (المادة ٧٤ من الدستور) .

ثانيا ــ اجتماعات المجلس الموقوفة على دعوة من رئيس الجمهورية

ان اجتماعات المجلس الموقوفة على دعوة من رئيس الجمهورية تحصل في حالات ثلاث :

---

(١) المادة ٥٩ من الدستور .

(٢) ان المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية . ويترتب عليه الشروع حالا في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة او اي عمل اخر (المادة ٧٥ من الدستور) .

الاولى – عندما تنتهي ولاية المجلس النيابي بالحل (ويقاس عليها حالة انتهاء المدة) .

« يدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الايام الخمسة عشر التي تلي اعلان الانتخاب » (الفقرة الثانية من المادة ٥٥ من الدستور) .

الثانية – « لرئيس الجمهورية ان يدعو المجلس الى عقود استثنائية . اما مواعيد افتتاح العقود الاستثنائية وختامها فتحدد بموجب مرسوم . ويعين برنامج العقد الاستثنائي في مرسوم الدعوة » (الفقرة الاولى من المادة ٣٣ من الدستور) .

الثالثة – « على رئيس الجمهورية دعوة المجلس الى دورة استثنائية ، اذا طلبت ذلك الاكثرية المطلقة من مجموع الاعضاء » .

ثالثا – اجتماعات المجلس خارج المواعيد القانونية

كل اجتماع يعقده المجلس في غير المواعيد القانونية يعد باطلاً حكماً ومخالفاً للقانون (المادة ٣١ من الدستور) .

على انه من المتفق عليه ، ان منع المجلس من الاجتماع خارج المواعيد القانونية ، اي خارج الدورات العادية والاستثنائية ، لا يشمل اللجان . لأن عمل اللجان هو عمل تحضيري . وقد يكون من الافضل ان تجتمع اللجان خارج دورات الانعقاد لدرس المشاريع المتراكمة . وقد نص على ذلك بصراحة في اللائحة الموقتة لمجلس الامة في الجمهورية العربية المتحدة، وفي النظام الاردني.

الفصل الثاني

نظام الجلسات

١ – علنية الجلسات :

لم تكن جلسات المجلس في فرنسا قبل سنة ١٧٩١ علنية . ولكنها اصبحت كذلك ، عندما انتدب المجلس اربعة وعشرين نائباً ، لمقابلة الملك ، والطلب اليه ان يسمح بعلنية الجلسات . وقد أقر دستور ١٤ ايلول ١٧٩١ ما طلبه النواب واصبحت الجلسات منذ ذلك الحين علنية . وفي انكلترا لم تصبح الجلسات علنية في مجلس العموم الا منذ سنة ١٨٤٥ .

أن الدستور اللبناني قد أقر علنية الجلسات في المادة الخامسة والثلاثين :
«جلسات المجلس علنية. على ان له أن يجتمع في جلسة سرية بناء على طلب الحكومة أو خمسة من أعضائه . وله ان يقرر اعادة المناقشة في جلسة علنية في المبحث نفسه »

ولقد أوضحت المادة ٨٦ من النظام القديم ، الاصول الواجب اتباعها توصلاً لعقد الجلسة سرية . غير ان المشترع في النظام الجديد ، قد ارتكب مخالفة للنص الدستوري . فقد نصت المادة ٦٦ ان « جلسات المجلس علنية . على انه تعقد الجلسة سرية اذا طلبت الحكومة ، أو طلب عشرة من أعضاء المجلس» .

والدستور كما رأينا ، يكتفي بطلب خمسة من الاعضاء لتقرير عقد الجلسة سرية .

٢ - الجلسات السرية :

اذا رؤى ان ثمة حاجة لعقد جلسة سرية ، فيجب بمقتضى النص الدستوري ان يطلب ذلك ، الحكومة أو خمسة من أعضاء المجلس .

وقد نص النظام القديم على وجوب تقديم الطلب خطياً اذا كان من قبل النواب . اما النظام الحالي فلم يتعرض لهذا الامر .

ويجب عند طلب عقد الجلسة سرية بيان موضوعها . ومعنى ذلك ان يتكلم الطالب ويشرح للمجلس الاسباب التي تحمله على طلبه .

وبعد بيان الموضوع يستشار المجلس :

١ - فيما اذا كان يقرر عقدها سرية .

٢ وما اذا كانت تذاع مقرراتها بعد انعقادها .

٣ - وما اذا كان يدوّن بها محضر ام لا .

٤ - وما اذا كان يعاد عقدها علنية في الموضوع نفسه ام لا .

واذا وافق المجلس على عقد الجلسة سرية ، «فلا يحضر أحد من موظفي المجلس جلساته السرية ، بل يقوم أمينا السر بتدوين المحضر اذا قرر المجلس تدوين محضر الجلسة[1] » .

ان سكوت النظام الحالي عن اصول تقديم الطلب لعقد الجلسة سرية يعني ان هذا الطلب يمكن ان يكون شفوياً .

والقرار بعقد الجلسة سرية يتخذ ، بعد عرض الموضوع ، بدون مناقشة [2]

١ - المادة ٦٦ من النظام الداخلي .

٢ - اوجين بيار رقم ٨٠٠

وكان النص القديم يسمح بمناقشة يشترك فيها على الأكثر اثنان من مؤيدي الجلسة السرية واثنان من معارضيها .

لقد جرى التساؤل في فرنسا ، عما اذا كان يحق للمجلس ، في الجلسة السرية ان يقبل اقتراحات ويتخذ مقررات؟ وقد اورد أوجين بيار طائفة من السابقات التي تدل على ان للمجلس ذلك .

ولا شك ان الجواب بالايجاب عندنا وارد أيضاً بالنظر لصراحة النص . فقول المشرع « وما اذا كانت تذاع **مقرراتها** » دليل واضح على ان الجلسة السرية لا تقتصر على المناقشة فحسب ، بل يمكن أن تطرح فيها اقتراحات ، وتتخذ **مقررات** . وفي هذه الحالة يتلى المحضر ويصدق عليه في الجلسة السرية ولا يجوز ان يتلى علناً .

ان النظام القديم ، مستوحياً من النظام الفرنسي قواعد الجلسة السرية ، قد تضمن نصوصاً لم يتضمنها النظام الحالي [1] .

فالمادة ٨٧ تنص ان «ليس لاحد من موظفي المجلس حضور الجلسات السرية الا اذا قرر المجلس غير ذلك » .

والقانون الفرنسي يسمح بحضور موظفي المجلس جميعاً . فهل يجوز عندنا حضور موظفي المجلس في الجلسة السرية بعد ان قيد نفسه بنص مطلق يحظر عليهم الحضور ؟

- يبدو لنا ان النص القديم هو حل وسط بين احكام نظامنا الحالي واحكام النظام الفرنسي . وهو نص عملي يجب الاخذ به . ولا نظن انه يمتنع على المجلس ان يقرر حضور موظفي المحاضر مثلاً ، اذا رأى ان حضورهم لا يضر بالمصلحة العامة .

١ - انظر المواد ٨٦ - ٩٠ من النظام القديم في محضر مناقشاته .

٣ - جدول الاعمال

ان تعيين دور للمسائل التي يجب ان يبحثها المجلس يبدو من المسائل التافهة الأهمية. ولكن كثيراً ما يتعلق على الدور الذي يوضع فيه المشروع في جدول الاعمال ، نجاح هذا المشروع أو فشله .

ومقررو اللجان ، الذين يفوّتون الفرصة باختيار الدور المناسب للمذاكرة بتقاريرهم التي نظموها ، سيشهدون انتهاء العقد النيابي ، قبل ان تعرض اعمالهم على المجلس [1] .

ان النظام الفرنسي القديم قد نص على ان رئيس المجلس هو الذي يعدّ جدول الاعمال ، ولكن المجلس هو الذي ينظمه ويبت به . فليس للرئيس وحده ان يعين ترتيب مذاكرات المجلس، بل عليه ان يستشير زملاءه في ذلك. ولاجل هذه الغاية يتصل برؤساء اللجان ورؤساء الاحزاب والجبهات البرلمانية . وان صلاحيات الرئاسة فيما يتعلق بجدول الاعمال ، لا تحول دون طلب النواب وضع مشروع يرونه معجلاً على هذا الجدول .

ان الصعوبات التي نشأت في الماضي عندنا عن تقرير جدول الاعمال واستقلال الرئيس بوضعه بالاستناد الى المادة ٩٢ من النظام القديم ، قد حدت بالمشرع في النظام الحالي ان يكل هذا الامر الى مكتب المجلس فنص في الفقرة الثالثة من المادة العاشرة :

«يقرر مكتب المجلس جدول الاعمال لكل جلسة. وينشر هذا الجدول في قاعة المجلس ، ويبلغ الى النواب قبل انعقاد الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل ...

وهذا النص فيما نرى، هو حل سليم لمسألة تقرير جدول الاعمال. فلا الرئيس

١ - اوجين بيار رقم ٨٠٣ .

بعد الآن يستقل بتحضيره ، ولا المجلس يشغل نفسه بأمر يعتبر من المسائل التافهة .

على ان قرار مكتب المجلس بهذا الشأن ، أي ترتيبه المواضيع التي سيتناولها البحث في المجلس ، ليس مبرماً غير قابل التعديل . فالمكتب جزء من المجلس ، وقراره بمثابة رأي استشاري ، كأي تقرير من تقارير اللجان . ولذلك يجوز لأي نائب ان يطلب تعديلاً في جدول الاعمال ، والكلمة الاخيرة هي للمجلس .

الفصل الثالث De la délibération

المذاكرة

النبذة الاولى – عدد المذاكرات

١ - ان التصويت على أي مشروع ملزم للمواطنين جميعاً ، ويشمل اراضي الدولة جميعاً ، هو عمل على جانب عظيم من الخطورة . فلا غرو اذا كرس النظام لهذا العمل ضمانات كافية ، تؤمن التبصر في المشروع والتروي في درسه لكي يأتي واضحاً خالياً من عيوب الالتباس والركاكة .
ولذلك كانت الدساتير الفرنسية والانظمة الداخلية المتعاقبة تفرض ، حتى سنة ١٨٧٥ ، ثلاث مذاكرات قبل التصويت النهائي على أي مشروع ، على ان يمر بين التصويت والتصويت فترة من الزمن لا تنقص عن ثمانية أيام.

وقد اختصرت المذاكرات الى اثنتين بموجب دستور ١٨٧٥ ، بعد ان أصبحت السلطة التشريعية بيد مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ .

وفي ظل هذا الدستور كانت المادة - ٥٠ - من النظام الداخلي تنص على

انه: «وفيما خلا حالة الاستعجال لا يجوز التصويت النهائي على أي مشروع الا بعد مذاكرتين ، يفصل بينهما فترة من الزمن لا تنقص عن خمسة ايام » [١] .

ان هذه القاعدة التي تفرض مرور فترة من الزمن بين المذاكرتين تتحدر من المبدأ القائل: «بعدم جواز التصويت على أي مشروع قانون مرة واحدة الا في الحالات الاستثنائية » . وحكمة هذه القاعدة انها تفرض « التبصر في الموضوع وتتيح تصحيح الأخطاء » [٢] .

Elle impose des réflexions et permet la réparation des erreurs.

ب – ولم تكن المذاكرة الثانية تنفتح حكماً، بل كان ينبغي لذلك قرار من المجلس ، فاذا رفض المجلس المذاكرة الثانية اعتبر المشروع مرفوضاً .

ولم يكن يحق للمجلس ان يقرر مذاكرة ثانية ، قبل ان يقول كلمته في مواد المشروع المطروح للدرس جميعاً ، أو قبل استرداد المواد التي لم يصوت عليها في المذاكرة الاولى .

واذا حصل في فترة ما بين المذاكرتين ، ان اللجنة ، التي احيل عليها المشروع بعد المذاكرة الاولى ، قد عدلت هذا المشروع ، فان المذاكرة الاولى تظل معتبرة ولو تناول التعديل المشروع بكامله . ولكن المذاكرة الثانية عندئذ تنحصر في بحث النصوص الجديدة .

واذا حصلت المذاكرة الأولى ، وجدد انتخاب المجلس قبل حصول الثانية ، سقطت المذاكرة الأولى .

ج – ان الحالات الاستثنائية التي أشير اليها فيما سبق والتي يكتفى فيها بمذاكرة واحدة ، تتناول مشاريع القوانين المتعلقة بالموازنة وقطع الحساب والاعتمادات الاضافية. ولقد كان هذا الاستثناء منصوصاً عليه في النظام الداخلي

١ – اوجين بيار رقم ٨١٣ .
٢ – اوجين بيار رقم ٨١٤ .

ولكن اجتهاد المجلس ادخل في نطاق المستثنيات طائفة من المشاريع ، منها تلك التي تتعلق بالضرائب .

د – يتضح مما تقدم ان القاعدة في درس المشاريع في النظام الفرنسي كانت تقوم على وجوب اجراء مذاكرتين وان الاستثناء هو الاكتفاء بمذاكرة واحدة .

ان المشرع اللبناني ، بالرغم من انه استوحى نظامه الداخلي سنة ١٩٣٠ من النظام الفرنسي قد خالفه في هذا الأمر فجعل القاعدة في درس المشاريع مناقشة واحدة والاستثناء مناقشتين .

فقد نصت المادة ١٣١ من النظام القديم :

« تتناقش هيئة المجلس العمومية **مبدئياً** مرة واحدة في مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة . وللمجلس في كل حال ان يقرر بناء على طلب احد الاعضاء ان يتناقش في الموضوع مرة ثانية . وفي هذه الحال يعاد المشروع الذي اخذ الرأي على مواده الى اللجنة لتضع عليه تقريراً جديداً » [١] .

وفي المادة ١٣٣ من النظام المذكور ، ما يفيد جواز المذاكرتين ، لا في مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة فحسب ، بل في اقتراحات القوانين المقدمة من النواب ايضاً : « فان وافق المجلس على الانتقال الى المناقشة في مواده على وجه التفصيل ، يبدأ حالاً المناقشة في المشروعات او **الاقتراحات** مادة فمادة ، أصلاً وتعديلاً ، ثم يؤخذ الرأي في **اجراء مناقشة ثانية** . »

هـ – اما نظامنا الداخلي الحالي فقد جاء في هذا الشأن ناقصاً مبتوراً . فلم يشر بشيء الى المذاكرة الثانية .

لقد نصت المادة ٤٦ من النظام المذكور على ان للمجلس ان يقرر : اما اعتماد المشروع أو تعديله أو رفضه **أو اعادته ثانية الى اللجنة التي**

«١» انظر المواد ١٣٣ و ١٣٤ و ١٣٦ و ١٣٨ من النظام القديم .

نظرت فيه اولا ... **أو الى لجنة اخرى** ، أو اعادته الى الحكومة .

ولو ان اعادة المشروع الى اللجنة تحصل بعد تمام المذاكرة في مواد المشروع جميعاً لأمكننا الوصول الى ما يشبه المذاكرة الثانية . ذلك لأننا لا نجد مبرراً لأعادة المشروع مرة ثانية الى اللجنة نفسها ، أو الى لجنة اخرى ، وحتى الى الحكومة ، الا رغبة المجلس بتحقيق الغاية الرئيسية من المذاكرتين أي « التبصر في الموضوع وتصحيح الاخطاء » على ضوء المناقشات التي حصلت اثناء المذاكرة الاولى .

ولكن الاعادة لا تحصل في مجلسنا على هذا الاساس ، بل تحصل بعد مناقشة قصيرة تتناول الموضوع بصورة عامة دون البحث في مواده . وهكذا يعاد المشروع الى اللجنة نفسها ، أو الى لجنة اخرى ، ليدرس باقتضاب ، ويعاد الى جدول الاعمال مع تعديل طفيف ، قد لا يكون السبب الذي حدا بالمجلس لاعادته الى اللجنة .

ولم يُصَر الى قراءة ثانية للمشروع بعد درسه بكامله الا مرة واحدة ، بمناسبة درس مشروع قانون الانتخاب سنة ١٩٥٦ . وهذه القراءة الثانية لم تكن كاملة بل اقتصرت على بعض مواد من المشروع .

فعند مناقشة قانون الانتخاب الصادر في نيسان ١٩٥٦ ، بعد أن صوت المجلس على مواده مادة مادة ، طلب النائب ريمون اده اعادة النظر في القانون . فاعترض احد النواب محتجاً بانه لا يجوز اعادة النظر في القانون بعد أن صوت عليه ، وجرت بهذا الشأن المناقشة التالية :

ريمون اده : يجب ان نستشير الرئاسة المجلس في اعادة النظر بالقانون . ان المجلس صوّت على القانون مادة مادة ، والآن يمكننا ان نسأله فيما اذا كان يريد اعادة النظر بالقانون قبل التصويت عليه جملة.

الرئيس : يقترح الزميل ريمون اده ، استفتاء المجلس فيما اذا كان يريد اعادة النظر بالقانون ؟

بشير الاعور : لقد جرى التصويت على القانون مادة مادة ، ولم يبق الا أن نصوت عليه بجمله فكيف يمكن الرئاسة ان تطرح أي تعديل على اية مادة ؟

ريمون اده : يجب ان يطرح على التصويت مبدأ اعادة النظر في بعض مواد هذا القانون وعندما يقر المجلس المبدأ عندئذ يصار الى درس الاقتراحات على التصويت .

الرئيس : من يوافق على مبدأ اعادة النظر في بعض مواد هذا القانون يرفع يده.

« اكثرية »

وعندئذ شرع باعادة النظر في بعض المواد التي طلبها النواب لا في القانون كله.

النبذة الثانية : المناقشة العامة

١ – ان درس اي مشروع او اقتراح بقانون ، يبدأ بمناقشة عامة تتناول الموضوع بجملته. وهذه المناقشة العامة ، لم تكن تحصل في ظل النظام الفرنسي الا مرة واحدة في بداية المذاكرة الاولى . ولكن ، اذا عدّلت اللجنة بعد المذاكرة الاولى المشروع، فمن البديهي ان يفتح الباب مرة ثانية لمناقشة عامة. ويمكن ارجاء المناقشة العامة الى المذاكرة الثانية ، ويكون الارجاء ضمنياً اذا لم تحصل هذه المناقشة في المذاكرة الاولى تلقائياً، ويكون صريحاً اذا قرر المجلس ارجاء المناقشة العامة الى المذاكرة الثانية .

ب – وبعد ان تنتهي المناقشة العامة يستفتى المجلس في الانتقال الى بحث المواد .

ان استفتاء المجلس في النظام الفرنسي بعد المذاكرة الاولى هو الزامي ، لان رفض الانتقال الى المواد يؤدي الى رفض المشروع . اما بعد المذاكرة الثانية فان المجلس ينتقل حتماً ، وبدون قرار ، الى المواد [1] .

(١) اوجين بيار رقم ٨٢٦ .

ان نظامنا القديم ، مع احتفاظه بمبدأ المذاكرة الواحدة كقاعدة ، قد تبنى الاصول نفسها فيما يختص باستشارة المجلس للانتقال الى المواد ، وباعتبار المشروع مرفوضاً اذا رفض المجلس هذا الانتقال .

فالمادة ١٣٣ من ذلك النظام قد نصت : ... « وتبدأ المناقشة في موضوع المشروعات والاقتراحات القانونية اجمالاً وبهيئتها العمومية ، ثم يستشير الرئيس المجلس في الانتقال الى المناقشة في موادها . فان رفض المجلس الانتقال اعلن الرئيس رفض المشروع او الاقتراح القانوني من قبل المجلس » .

– اما النظام الحالي فقد اعتبر ان الانتقال الى بحث المواد يتم حكماً بعد المناقشة العامة :

« تبدأ المناقشة في المجلس ، بتلاوة المشروع واسبابه الموجبة، وتقرير اللجنة المختصة . ومن ثم يعطى الكلام في الموضوع لمقرر اللجنة بصورة عامة اولاً . ثم للحكومة ، ثم للنواب طالبي الكلام حسب الترتيبات الموضوعة من قبل مكتب المجلس .

ولا يجوز لاي من هؤلاء الكلام اكثر من مرتين في الموضوع بصورة عامة **وبعد الفراغ من ذلك ، يبدأ بمناقشة المشروع مادة مادة** حسب الترتيب المار ذكره . ويجري التصويت عليه مادة مادة . وبعد الانتهاء من التصويت على المواد تؤخذ الآراء بطريقة الاقتراع الشفوي على المشروع بجملته بطريقة المناداة بالاسماء (المادة ٤٤ من النظام الداخلي) .

١) ان ما يستلفت النظر في هذه المادة ، هو مخالفتها لمبدأ دستوري يقرر ان للحكومة حق الاولية في الكلام (المادة ٦٧ من الدستور) . ولقد اعطت المادة ٤٤ المشار اليها الاولية الى مقرر اللجنة. ولكن من المقرر انه متى تعارض نص النظام الداخلي مع نص الدستور ، فان هذا الاخير هو الذي يطبق . وعليه فاذا طلبت الحكومة الكلام قبل مقرر اللجنة فعلى الرئيس ان يعطيها الكلام .

٢) ان المناقشة العامة من شأنها ان تكشف نقائص المشروع ومواضع الخلل فيه . ولذلك درج النواب عندنا بعد المناقشة العامة وقبل الانتقال الى المواد ، على اثارة المسائل الاستباقية . فمن كان منهم ضد المشروع اقترح رفض النظر فيه . ومن كان يؤيده ، الا انه يرى لزوماً لاجراء تعديل او تصحيح فيه ، فانه يقترح اعادته الى اللجنة او الى الحكومة لتحقيق هذه الغاية .

النبذة الثالثة – المناقشة بالمواد

ج – عندما يبدأ بدرس المواد، فان المناقشة فيها تتناول حتماً النص الاصلي والتعديلات التي قد تقدم عليها. ولا تبدأ المناقشة في مادة ما قبل تلاوتها علناً . اذ يجب ان يعرف المجلس اي نقطة يبحث وعلى اي موضوع يصوّت . وفي المشاريع التي تخضع لمذاكرتين ، كان النص الفرنسي يبيح للرئيس في المذاكرة الثانية ، ان لا يقرأ ، وان لا يطرح على التصويت ، المواد التي لم تعدل في اللجنة ولم يعترض عليها . اما المواد التي ينتقدها النواب ، فيجب طرحها للتصويت ولو لم يقدم تعديل عليها من المنتقدين . ولكن محضر الجلسات كان دائماً ينص على ان المواد قد تليت وانها طرحت على التصويت .

ان هذا السماح للرئيس هو شذوذ عن القاعدة . ولكنه شذوذ مستحسن اذا توافرت الضمانات ، على ان المشروع او الاقتراح قد اشبع درساً في اللجنة .

فان تلاوة المواد جميعاً، لا سيما في مشروع قانون ضخم، قد تكون مضيعة للوقت ، اذا كانت الاعتراضات او التعديلات لم تتناول الا عدداً معيناً من هذه المواد .

فالمفروض، ان المشروع قد درس في اللجنة مادة مادة، وجرى التبصر فيها وتصحيح اخطائها على ضوء المطالعات الطويلة في المؤلفات والمشاريع المماثلة . ومن النادر جداً ان يتمكن النائب من ارتجال تعديل او تصحيح . وما لم يكن النائب قد حضّر دراسة شاملة للموضوع ، لا يمكنه ان يشترك بمناقشة مفيدة .

ولقد دلت التجارب في مجالسنا ، على ان اغلب اللجان لا تقوم بواجباتها على الوجه المطلوب . بل كثيراً ما كانت هذه اللجان تتناقش في الموضوع وتتشعب فيها الآراء وتتعدد التعديلات والاقتراحات فاذا بالتقرير يأتي موجزاً مقتضباً يشير الى الاختلاف في الآراء دون ان يبين ماهية هذا الاختلاف ويترك الامر في تفاصيله الى المجلس .

ومن هذا النوع من العمل السطحي في اللجان ما حصل عند دراسة مشروع قانون الاجور سنة ١٩٦٠ :

« تقرير اللجنة الفرعية على مشروع الايجار »

« درست اللجنة الفرعية قضية الايجارات كما جاءت في مشروع الحكومة وفي الاسباب الموجبة المرفقة به ثم تليت مذكرات وبرقيات المؤجرين التي تتلخص بان الحالة الاقتصادية تحتم الغاء قوانين الاجور الاستثنائية والرجوع الى التعاقد الحر بين المؤجرين والمستأجرين .

ثم درست مذكرات المستأجرين المقدمة من لجنة الدفاع عن المستأجرين ومن عدد من الهيئات والنقابات ، وفيها الاحتجاج على مشروع الحكومة والاعتراض على كل زيادة جديدة في الأجور وعلى توسيع حق الاسترداد الوارد في مشروع الحكومة وعلى المادة المتعلقة باخلاء العقارات التي تخص دولة اجنبية بدون دفع التعويض .

وحيال هذه الآراء المتضاربة ترى اللجنة مبدئيا **ان توصي باتخاذ مشروع الحكومة اساساً للمناقشة في لجنة الادارة والعدلية** على ان يحتفظ اعضاء اللجنة الفرعية بتعديلات يرونها ضرورية عند اقرار النص في صيغته النهائية .

وترى اللجنة ان يكون مفعول هذا القانون لآخر سنة ١٩٦٠ وهي مدة كافية لتتمكن الحكومة من دراسة هذه المعضلة دراسة كاملة مع الاخذ بعين الاعتبار مصلحة البلاد الاقتصادية وتوصية اللجنة الى الحكومة منذ الآن هي

في ان ترسم لنفسها سياسة انشائية سواء أكان ذلك بتشجيع البناء على أوسع نطاق عن طريق تسليف مختلف طبقات الشعب المال اللازم لتشييد الابنية الضرورية لسكناهم ، او باتمام مشاريع المساكن الشعبية .

اما تعديلات اعضاء اللجنة على بعض مواد مشروع الحكومة وعلى قانوني الايجار الصادرين في عامي ١٩٥٦ و ١٩٥٨ فسيقدمونها رأساً الى اللجنة عند درس المشروع » .

ولكن لجنة الادارة والعدلية لم تدرس شيئاً ، وتبنت هذا التقرير نفسه وصدق المجلس على مشروع الحكومة كما ورد .

قلنا ان السماح للرئيس في النظام الفرنسي بالاستغناء عن تلاوة المواد التي لم يعترض عليها او لم يتناقش فيها ، قد يستحسن اذا كانت الدراسة التي حصلت في اللجان دراسة وافية . ويمكن ان نتبنى في مجلسنا هذه القاعدة ، ولكن بالشروط نفسها ، اي بتحقيق دراسة وافية دقيقة للمشروع في اللجان . ولكن السابقات التي جرت في مجالسنا لا تشجع على هذا التسامح. فلقد بلغ الاستهتار باصول المناقشة حداً ، جعل المجلس يعمد في امور خطيرة الى التصديق على المشروع بمادة وحيدة على الرغم من وجود اعتراضات على بعض مواده . وهو امر غريب ومستهجن ومخالف كل المخالفة المبادىء الدستورية .

د – لقد مر بنا انه عند درس المواد يجب ان تتناول المناقشة النص الاصلي والتعديلات التي قد تقدم عليها . وهذا الامر يستلزم حتماً تلاوة المادة الاصلية وتلاوة التعديل الذي يتمتع ، حسب النظام ، بالاولوية بالمناقشة والتصويت . ولكن للرئيس الحق ان يأمر بتلاوة جميع التعديلات دفعة واحدة مع المادة الاصلية اذا رأى ذلك مفيداً لتوضيح الموضوع . وقد درج في فرنسا على هذه القاعدة عندما يتقدم عدد وافر من التعديلات . وعندئذ يبرز السؤال : لمن يعطى الكلام اولاً؟ ايعطي المقيدين على الجدول ام يعطى لاصحاب الاقتراحات بالتعديل ؟

– يقول اوجين بيار ان هذا السؤال لم يقرر له جواب قانوني . فحينا كان يعطى الكلام للمقيدين على الجدول، وحيناً كان يعطى لاصحاب التعديلات . ولذلك يعود للرئيس ان يطبق القاعدة التي تبدو له اصلح للتعجيل باعمال المجلس دون الافتئات على حقوق احد . على انه تجدر الاشارة الى ان اعطاء الاولية للمقيدين على الجدول من شأنه ان يطيل امد المناقشة، وان يفتح الباب من جديد لمناقشة عامة Discussion générale على كل مادة من المواد لذلك يستحسن في هذه المسألة اعطاء الحل لكل حالة بمفردها . فاذا رأى الرئيس ان حق الاولية لاصحاب التعديل سيقضي على حقوق المقيدين في الجدول ، توجب عليه ان يعطي الاولية لهؤلاء . واذا رأى الامر على العكس ، فيجب ان يعمد الى الطريقة التي تتيح اعطاء النتائج السريعة .

هـ – عندما تبدأ المناقشة بالمواد يحق للمجلس دائماً اعادة مادة واحدة او اكثر الى اللجنة . ولكن هل يجوز فصل مادة من المشروع ، وارسالها الى لجنة اخرى غير اللجنة التي درست المشروع ؟ لقد عرض هذا الامر على المجلس الفرنسي في سنة ١٨٧٣ وسنة ١٨٧٥ فاجاب بالنفي . ولكنه في سنة ١٨٨٠ وسنة ١٨٩٢ عدل رأيه واجاب بالايجاب [1] .

و – ان رفض المادة الاولى من مشروع القانون يمكن احياناً ان يؤدي الى رفض المشروع برمته مع تعديلاته كافة . ويحصل هذا الامر عندما تكون المادة الاولى متضمنة مبدأ عاماً يشمل جميع مواد القانون. ففي هذه الحالة يعلن الرئيس انتهاء المناقشة وينتقل الى موضوع آخر ، لأن المواد التالية تصبح عديمة المعنى .

وخلاصة القول انه عند المناقشة النهائية في اي مشروع او اقتراح ، حيث لا يبقى مجال للتصحيح ، يجب اتخاذ جميع الاحتياطات لضمان سلامة التعديلات وانسجامها مع النصوص المعتمدة .

(١) اوجين بيار رقم ٨٣٣ .

النبذة الرابعة – التعديلات

ان المشاريع عندنا تناقش مبدئياً مرة واحدة ، فلا بد اذن من اخذ هذه الاحتياطات في هذه المناقشة الوحيدة . فان ارتجال التعديلات دون روية او تعمق في الدرس يمكن ان يعرض الدولة باجمعها للخطر . ذلك لأن التعديل المرتجل ، لن يعرض على اللجنة ، ولا على مقررها ولا على الحكومة ، وسيناقش فوراً ، وقد يصوت عليه دون انتباه الى ما اذا كان ينسجم مع المشروع ام لا، وقد يرفض وهو ضروري. وهكذا سيتعرض التشريع لاخطاء كثيرة بسبب الارتجال .

اولاً – حق التعديل واصوله

أ – حق التعديل :

ان حق التعديل هو فرع من حق المبادرة البرلمانية . ويختلف التعديل عن المبادرة بانه لا يخلق موضوعاً جديداً بل يمارس بمناسبة البحث في موضوع قائم امام المجلس .

ان حق التعديل في النظام الفرنسي قد مر في مراحل منع ومراحل تقييد، الى ان استقر على وجهه الحالي ، حقاً مطلقاً لا يحد منه الا بعض التقاليد البرلمانية ، التي تطبق بشأن الاقتراحات بصورة عامة . فلكل نائب الحق بان يقدم التعديل الذي يرتئيه على اي مادة من اي مشروع او اقتراح مطروح للبحث . لا بل ان له ان يقدم تعديلاً كاملاً للمشروع المطروح بمثابة مشروع مضاد contre - projet .

على ان للرئيس الحق ، عندما يرى تعديلاً غريباً عن الموضوع المطروح ، بان ينبه صاحبه الى وجوب تقديمه اقتراحاً مستقلاً ، فاذا اصر صاحب التعديل على تعديله استشير المجلس في الامر . والتفريق بين التعديلات التي تشكل اقتراحاً مستقلاً ، والتعديلات التي تتناول الموضوع المطروح ، هو امر تقديري

موكول الى حكمة الرئيس وعلمه . فهو الذي يوضح للمجلس علاقة التعديـل بالموضوع او غرابته عنه وللمجلس ان يقرر بعدئذ ما يشاء .

ب ـ اصحاب الحق بالتعديل :

قلنا ان حق التعديل هو فرع من حق المبادرة . فينتج عن ذلك ان كل نائب هو صاحب حق بتقديم التعديل الذي يرتئيه حتى قبل الفصل في صحة نيابته.

والوزير اذا كان نائباً ان يقدم بصفته النيابية ، التعديل الذي يراه على اي مادة من المواد المطروحة للبحث ولو كانت من مشاريع الحكومة .

اما الوزير من غير النواب فلا يملك هذا الحق الا بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية .

ج ـ موضوع التعديل :

١ ـ كل تعديل كما يدل عليه اسمه ، يجب ان يكون ذا موضوع يهدف الى تغيير نص في القانون . فالتعديل الذي يقدم على جملة من تقرير اللجنة لا يرتدي طابع التشريع ، ولا يمكن طرحه للتصويت ، لأن المجلس يصوت على النصوص لا على الاسباب الموجبة .

٢ ـ وعندما تقترح اللجنة مثلاً ، نصاً يرمي الى الغاء مادة من قانون نافذ، فلا يحق للنائب ان يقدم المادة المقترح الغاؤها بمثابة تعديل لانه لا يجوز التصويت على استمرار نفاذ القانون .

٣ ولا يجوز تقديم تعديل، او مادة اضافية ، على قانون انتهى التصويت عليه ، الا اذا قرر المجلس الغاء التصويت تمهيداً لبحث التعديل. كما انه لا يمكن تقديم تعديل يؤدي الى اعادة التصويت على موضوع فرغ المجلس منه .

٤ ـ ان المادة ٣٨ من الدستور والمادة ٤٦ من النظام الداخلي اللتين تقيدان حق المبادرة ، لمدة من الزمن، بشأن الاقتراحات التي سبق للمجلس ان رفضها،

لا تطبقان على التعديلات . لان المادتين المذكورتين تنصان على قواعد اصولية مقيدة لا يجوز التوسع في تفسيرها. وينتج عن ذلك ان تعديلاً رفض في المذاكرة الاولى يمكن تقديمه في المذاكرة الثانية ، لا بل ان تعديلاً رفض في جلسة ما يمكن تقديمه في الجلسة نفسها مع تغيير طفيف . ولا يحق للرئيس ان يدفع التعديل بعـدم القبول fin de non recevoir ، لان ايـلاء الرئيس الحق بالفصل في تشابه النصوص او تناقضها يؤدي الى اعطائه حق النقض Droit de veto. ولكن للرئيس ، لا بل عليه ، ان يبدي الملاحظة والنصيحة لصاحب التعديل الذي يصر على تقديم التعديل مع تغيير طفيف ، على الرغم من معرفته برأي المجلس فيه .

٥ ـ يجب ان يصاغ التعديل بنص جازم تشريعي ، لأنه سيحل محل النص الاصلي . فعندما يكون ثمة تقريران من لجنتين مختلفتين حول موضوع واحد، فـان الاقتراح باستبدال تقرير مكان تقرير **لاتخاذه اساساً للمناقشة** ، لا يمكن اعتباره تعديلاً ، ولكن يتعذر على الرئيس ان يدفع الاقتراح بعد القبول بل عليه ان يطرحه للتصويت .

ففي جلسة ١٨ كانون الاول سنـة ١٨٧٥ في المجلس الوطني الفرنسي ، اذ كان المجلس يتذاكر في الجدول الملحق بقـانون الانتخاب الذي يحـدد الدوائر الانتخابية قدم بعض نواب اليمين اقتراحاً يرمي الى اتخاذ الجدول الذي اعدتـه اللجنة الاخرى ، اساساً للمناقشة . فلاحظ الرئيس « Grévy » ان مثل هذا التعديل غير مقبول ، لانه لا يرمي الى استبدال نص بنص ، بل الى استبدال مشروع بمشروع اساساً للمناقشة ، ولكن بعض النواب اعترضوا عـلى هذه الملاحظة فاضطر الرئيس ان يطرح الاقتراح للتصويت فسقط .

٦ ـ عندما يتذاكر المجلس، لا في مشروع قانون ، بل في مواضيع عامة تستلزم حلولا بسيطة Des simples résolutions لا يجوز تقديم تعـديلات ترتدي الطابـع التشريعي . وفي جلسة ٢٢ تموز سنة ١٨٧٥ اذ كان المجلس

الوطني الفرنسي يتذاكر في اقتراح بتمديد اجل الانتخابات، قدم احد النواب اقتراحاً هذا نصه : تجري انتخابات المجلس التشريعي في ١٧ تشرين الاول سنة ١٨٧٥ ، فردّ عليه الرئيس بأن موعد الانتخابات يحدد بقانون لا بقرار بسيط .

٧ _ ان التعديلات التي تمس نصوص المعاهدات الدبلوماسية او الاتفاقات الجارية مع الافراد لا تُقبل شكلاً ، لأنه يخرج عن اختصاص المجلس التفاوض مع السلطات الاجنبية أو مع الافراد بهذا الشأن . ولذلك تقبل المعاهدة أو الاتفاق كلياً أو ترفض كلياً .

د _ اصول التعديل :

يجب ان يقدم التعديل خطياً ، مشيراً بصراحة الى ما يتناوله هذا التعديل سواء كان مادة من قانون نافذ ، او من مشروع قانون مطروح ، أو كان بنداً أو فصلاً من الموازنة .

أن القاعدة بوجوب تقديم التعديل خطياً هي قاعدة جازمة لا يجوز الخروج عليها والا تعرض التصويت للفوضى والاضطراب .

ويكفي في نظامنا ان يقدم التعديل نائب واحد ؛ في حين ان بعض الأنظمة تفرض عدداً معيناً من النواب لقبوله شكلاً .

ولا يلزم صاحب التعديل بأن يرفق تعديله بالاسباب الموجبة ، لان الزامه بذلك من شأنه عرقلة حركة التعديل باخضاعها للأصول البطيئة .

ولا يجوز تقديم التعديل الا بواسطة رئيس المجلس لأنه هو وحده صاحب الحق بعرضه على الهيئة العمومية أو احالته على اللجان .

ه _ استرداد التعديل :

لكل نائب الحق باسترداد التعديل الذي قدمه في أي مرحلة من مراحل الحجاج Débats . فاذا كان التعديل مقدماً من عدة نواب توجبت عليهم

جميعاً الموافقة على استرداده ويمكن طلب الاسترداد شفهياً اثناء المذاكرة .

ان تقديم تعديل جديد مناقض للتعديل الأول هو استرداد ضمني لهذا التعديل وانّ طلب صاحب التعديل ، تأجيل المذاكرة في تعديله لتخوفه من سقوطه يعتبر ايضا بمنزلة الاسترداد .

ثانياً _ ما الحيلة عندنا لتحقيق الضمانات الكافية لسلامة التشريع ؟

لقد سبق القول ان ما لم يرد عليه النص في نظامنا الحالي يعتمد فيه النظام القديم كتقليد برلماني والا تعرضت المشروعات المدروسة لتعديلات مرتجلة قد تطيح بكل فائدة ترتجى من المشروع المدروس .

ماذا يقول نظامنا القديم بشأن التعديلات ؟

المادة ١٢٥ _ ان التعديلات التي يقترحها نائب او عدة نواب على مادة معينة من مشروع قانون او على فصل من فصول الموازنة يجب ان تقدم كتابة الى رئيس المجلس قبل طرح المشروع للمناقشة ، فيحيلها على اللجنة العائد اليها الأمر وليس للمجلس ان يتناقش في أي تعديل كان ما لم تكن واضحة أسبابه ، وتؤيده اللجنة .

المادة ١٣٦ _ ان التعديلات التي تقدم في الجلسة العمومية اثناء المناقشة الاولى تحال حتماً الى اللجنة التي فحصت المشروع او الاقتراح متى طلب مقررها ذلك .

المادة ١٣٧ - كل تعديل يقدم الى الرئيس قبل الجلسة المحددة للمناقشة الثانية يحيله على اللجنة المختصة به ، ويجب ان يطبع ويوزع قبل افتتاح جلسة المجلس التي يتناقش به فيها بأربع وعشرين ساعة على الأقل . **أما التعديلات التي تقدم أثناء المناقشة** ، فتسمع ايضاحات مقدمها ، ولأعضاء اللجنة التي نظرت في مشروع القانون المطلوب تعديله وحدهم ان يجيبوا طالب التعديل على تعديله ، ثم يقرر المجلس بعد ذلك ما يراه. فاما ان يرفض النظر في التعديل او أن يقرر

احالته على اللجنة ، وفي هذه الحالة تؤجل الهيئة النظر في المشروع او الاقتراح الى أن تنهي اللجنة عملها في الأجل الذي يضربه لهـا المجلس ، بشرط ان لا يتجاوز ثلاثة ايام .

يتضح من هذه المواد ان التعديلات يمكن ان تقـدم في مراحل مختلفة ، وتخضع لأصول مختلفة، فما هي هذه المراحل، وما هي الاصول الخاصة الواجبة التطبيق ؟

١ – تقديم التعديل قبل طرح المشروع للمذاكرة .
٢ – تقديمه في الجلسة العمومية اثناء المذاكرة الأولى .
٣ – تقديمه في الجلسة العمومية المحددة للمذاكرة الثانية .
٤ – تقديمه في الجلسة العمومية اثناء المذاكرة الثانية .
٥ – الاعفاء من قواعد الاعتبار .
٦ – بعض الأصول الخاصة .

أ – التعديلات قبل طرح المشروع للمذاكرة :

ان القاعدة الأساسية في كل تعديل، هي وجوب تقديمه قبل طرح المشروع للمذاكرة، ففي ذلك خير ضمانة لسلامة التعديلات وتجنب الارتجال . والتعديل الذي يقدم في هذه الحالة :

١ – يقدم كتابة الى رئيس المجلس .
٢ – يحيله الرئيس على اللجنة التي تتولى درس المشروع .
٣ – وتضيف المادة ان ليس للمجلس ان يتناقش فيه الا اذا توافر شرطان:

أ – ان يكون واضح الاسباب .

ب – أن تؤيده اللجنة .

ان منع المجلس من التناقش في التعديل اذا لم تؤيده اللجنة يخالف المبادىء العامة .

لذلك يجب في رأينا اتباع هذه القواعد جميعاً ما عدا الشرط الاخير لأن رأي اللجنة هو استشارى والكلمة الاخيرة هي للمجلس بهيئته العمومية .

ب – التعديلات المقدمة اثناء المذاكرة الاولى :

علمنا فيما سبق ، ان النظام الحالي لم ينص على مذاكرتين .

ولكن المجلس أقر القاعدة اجتهاداً اثناء درس مشروع قانون الانتخاب سنة ٩٥٦ كما اوضحنا ذلك في حينه . اضف لى ذلك ان ثمـة حـالة تشبه حالة النص الخاضع للمذاكرتين ، وهي حالة الشروع في درس مشروع مـا ، ثم اعادته الى الحكومة ، او الى اللجنة التي درسته ، او الى لجنة اخرى .

ففي هذه الحالة ، لا يبقى من صعوبة في تقرير مـا يجب بشأن التعديلات المقدمة : انها تحال على اللجنة مع المشروع الاصلي لاعادة النظر فيها وتقرير ما يجب بشأنها .

ج – التعديلات المقدمة قبل الجلسة العمومية المحددة للمذاكرة الثانية :

لقد اوجبت المادة ١٣٧ القديمة احالتها على اللجنة ، وهو امر طبيعي لا محل للجدل فيه .

د – التعديلات المقدمة في الجلسة العمومية اثناء المذاكرة الثانية :

ان هذه التعديلات هي في نظرنا التعديلات الاكثر خطورة ، لأنه يخشى ان تكون مرتجلة لا تنسجم مع فكرة المشروع الأصلي، كما يخشى ان تكون مقدمة بقصد عرقلة المشروع .

ولذلك فرضت المادة ١٣٧ من النظام القديم الأصول التالية :

١ – يجب ان تستمع ايضاحات صاحب التعديل .
٢ – للجنة التي درست الموضوع وحدها حق الجواب .
٣ – بعد جواب اللجنة يتخذ المجلس احد موقفين .

ا ــ اما ان يرفض النظر في التعديل .

ب ــ او ان يقرر احالته على اللجنة .

وفي هذه الحالة تؤجل الهيئة النظر في المشروع او الاقتراح الى ان تنهي اللجنة عملها في الأجل الذي يضربه لها المجلس بشرط ان لا يتجاوز ثلاثة ايام .

ان الموقف الذي يتخذه المجلس يبنى على جواب اللجنة . فاللجنة تدرس التعديل فوراً وتقرر فقط ما اذا كان حرياً بالاعتبار ام لا. والنص الذي حصر باللجنة وحدها حق الجواب مستمد من النص الفرنسي الذي يفرض في الظرف المماثل اللجوء الى أصول الاعتبار . Formalités de prise en considération

وتقضي هذه الاصول بعرض كل اقتراح على **لجنة الاقتراحات** لدرسه بترو وابداء رأي موجز فيما اذا كان حرياً بالاعتبار فيحال على اللجنة المختصة، او غير حري بالاعتبار فيرفض النظر فيه .

لقد درجت الرئاسة ، عند تقديم تعديل ما على مادة من مشروع أو اقتراح ان تطرح هذا التعديل للتصويت فوراً بعد ان تستمع الى ايضاح صاحبه ، ودون ان تأخذ رأي اللجنة فيه والحال ان تكليف اللجنة بشخص رئيسها او مقررها ان تبدي رأيها في الاقتراح من شأنه ان يستلفت انتباه الاعضاء ويحملهم على التبصر في التعديل المقترح ، وللمجلس الكلمة الاخيرة . فاذا فرض ان اللجنة ابدت رأياً بأن التعديل غير حري بالاعتبار فللمجلس ان يقرر العكس. وفي هذه الحالة يتوجب عليه ان يؤجل النظر في المشروع لثلاثة ايام على الاكثر ويكلف اللجنة بدرس اقتراح التعديل بروية وامعان، ويجب على اللجنة ان تعطي رأيها في اساس الموضوع لا يكون الاقتراح حرياً بالاعتبار فحسب .

وعلى ضوء رأي اللجنة يتناقش المجلس في التعديل المقترح ويقرر ما يشاء .

هـ ـ الاعفاء من قواعد الاعتبار :

ــ ولكن هل يجب دائماً تطبيق قواعد الاعتبار على التعديلات التي تقدم

اثناء المذاكرة الاخيرة ؟

ان الاجتهاد الفرنسي قد اقر طائفة من التعديلات التي يمكن للمجلس مناقشتها دون اللجوء الى قواعد الاعتبار ومن ذلك :

١ ــ تعديل التعديل الذي يتناول الصيغة فقط دون ان يمس الجوهر .

٢ ــ التعديل الذي تعلن اللجنة انها اطلعت عليه .

٣ ــ التعديلات التي رفضت اثناء المذاكرة الاولى، لأنها لا تعتبر تعديلات جديدة .

٤ ــ ان قواعد الاعتبار لا تطبق في الاصل على المشاريع المستعجلة الا اذا طلب ذلك الوزير او المقرر . وعلى ذلك فالتعديلات التي تقدم على مواد المشروع او الاقتراح المستعجل لا تخضع لقواعد الاعتبار .

و = بعض الاصول الخاصة :

١ ــ ان جميع التعديلات والمواد الاضافية ، التي يقدمها احد الوزراء أو مقرر اللجنة اثناء الجلسة ، لا توقف المناقشة في المواد التي تليها ، الا اذا كان النص ذا علاقة بها (وفي هذه الحالة) يستشير الرئيس المجلس فيما اذا كان ينظر الى الطلب بعين الاعتبار . Prise en considération ام لا . فاذا قرر اخذه بعين الاعتبار ارسل التعديل الى اللجنة وارجئت المناقشة في المواد الباقية (المادة ٤٠ من النظام القديم) .

قلنا انه يجوز للنواب استثناء، تقديم تعديلات اثناء المذاكرة وبيّنا اصول تقديمها والمذاكرة فيها . والمادة ١٤٠ المشار اليها آنفاً ، تعطي الحق نفسه للوزير ومقرر اللجنة. وتطبق في هذه الحالة الاصول نفسها ، مع فارقين :

الاول ــ ان المذاكرة في المواد التالية ، لا تقف ، الا اذا كان التعديل المقترح او المادة الاضافية ذات علاقة بها .

الثاني – ان المجلس نفسه ينظر فيما اذا كان التعديل حرياً بالاعتبار دون الحاجة الى رأي اللجنة .

٢ – قبل اخذ الرأي في مجموع المشروعات والاقتراحات القانونية ، يحق للمجلس بناء على اقتراح احد الاعضاء، ان يعيد المشروع او الاقتراح القانوني الى اللجنة لاصلاح صيغته ولاعادة النظر فيه من حيث السبك والشكل القانوني. وعلى اللجنة ان تفعل ذلك بلا مهل . وعندما يعاد الى المجلس ، يقرأ النص الذي وضعته اللجنة ولا يمكن ان تتناول المناقشة سوى الشكل والعبارة ثم يؤخذ الرأي في مجموعه (المادة ١٤٢ من النظام القديم) .

الفصل الرابع

الكلام

١ – المنبر :

في مجلس نيابي كبير يضم عدداً وافراً من الاعضاء لا مندوحة لاجل الحد من الفوضى ، من انشاء منبر للخطابة ، والزام كل خطيب ان يتكلم من على هذا المنبر ، الا في حالات استثنائية نادرة .

وقد انشيء المنبر في المجلس الفرنسي لأول مرة في ٢٠ حزيران ١٧٩٠ ، ونص في النظام على وجوب التكلم من على المنبر، الا اذا كان الكلام يقتصر على ابداء ملاحظة قصيرة . ثم الغي في سنة ١٨٥٢ واعيد في سنة ١٨٦٧ بعد ان ُلمست الحاجة اليه . وقال مقرر لجنة النظام الداخلي في حسناته ما معناه :

عندما يعطى جميع الخطباء الحق في ان يتكلموا من اماكنهم، تحدث البلبلة والفوضى فلن يعرف من يجلس يميناً في القاعة ، ان زميلا له في يسارها قد طلب الكلام ، وسيؤدي ذلك الى سماع بضعة خطباء يتكلمون دفعة واحدة فيعم المجلس الاضطراب . [١]

ولذلك نص في المادة ١٠١ من النظام الفرنسي ، على الزام كل خطيب أن يتكلم من على المنبر، الا اذا أذن له الرئيس ان يتكلم من مكانه. وحق الرئيس بهذا الشأن مطلق .

---

١ – اوجين بيار صفحة ٨٩٨

وعندما يكون المجلس صغيرا بقاعته وعدد أعضائه، كما هي الحال في لبنان، فان مسألة المنبر لا تحتاج الى بحث طويل .

ولقد لوحظ هذا الأمر عندما وضع مشروع النظام الداخلي سنة ١٩٣٠ . فقد نص في الفقرة الثانية من المادة ٦١ : « ويتكلم الخطيب من على المنبر الا اذا أذن له الرئيس ، فانه يتكلم من موضعه » .

فاعترض النائب الشيخ يوسف الخازن قائلا : ما الحكمة من طلوع النائب على المنبر ؟

فأجاب الرئيس : الحكمة ان يقل الكلام . لا بأس من حذف الكلمة الاخيرة اذا شئتم .

الاستاذ ميشال زكور : هنالك نوعان من الكلام: المناقشة والاستجواب. أما المناقشة فتجري دون ركوب المنبر .

وطرح الرئيس للتصويت المادة ٦١ بعد حذف الفقرة الاخيرة المختصة بالمنبر فقبلت .

وعندما وضع نظام ١٩٥٣ لم يؤت البتة على ذكر المنبر بالنظر لعدم أهمية الموضوع .

٢ ـ الخطب :

عندما شرع بمناقشة دستور ١٨٧٩ في فرنسا لمس الاعضاء مضار الخطب الطويلة . وقد عبر السيد بوش عن ذلك بما معناه : [1]

« كل منا يهتم بشرح أفكاره ، كل منا يرغب ان يظهر بلاغته وعبقريته . ان الخطب الرنانة Discours d'apparat هي بلا ريب مستطابة لدى السامعين، ولكنها ليست كذلك لدى الجمعية العمومية . فقد يكون ثمة ممثل شخص

(١) اوجين بيار صفحة ٨٩٩ .

يريدون أن يتكلموا في الدستور . فكم تؤدي هذه الغزارة في الكلام الى تأخير اقرار الدستور ، ونحن في أمس الحاجة لاستعجاله ؟ »

واقترح بوش بالنتيجة أن لا يتجاوز الخطيب في كلامه الخمس دقائق ، وقد قوبل اقتراحه هذا بالارتياح بادىء ذي بدء ، ولكنه سقط عند التصويت بسبب غلوه في تقصير الوقت . وقبل اقتراح آخر يقوم على تنظيم قائمتين لطالبي الكلام تضم احداهما اسماء المؤيدين وتضم الاخرى اسماء المعارضين .

ثم أن الانظمة الداخلية التي تعاقبت بعدئذ لم تحدد مهل الكلام الا في حالات خاصة وبصورة غامضة ، كالقول بأن على النائب أن « يرد باختصار » أو « يشرح باختصار » sommairement . ولكن لم يتمكن أحد من الرؤساء أن يحمل المتكلمين على الاختصار .

ان الخطب في مجلس نيابي ، لا تهدف الى ابراز بلاغة الخطباء ، بل يكفي ان تكون وسيلة لتبادل الآراء . وفي الواقع ، أنه لا يمكن لأي نظام أن يقيد كلام الخطباء بوقت معين أو اسلوب معين ، لأن هذا الأمر يعود الى الضمير المهني الذي يسيطر على تصرفات النائب . أن الخطب المرتجلة ، التي تتطرق لمواضيع الساعة هي أفضل الخطب ولا ريب ، ولكن هذا لا يجب أن يحول دون سماع الخطب المكتوبة التي يلقيها الخطباء المسنون أو الخجلون . فقد يكون النائب شخصاً مجرباً ، ثاقب الرأي ، وسياسياً حكيماً ، ولكنه مع ذلك ليس خطيباً .

ان الأنظمة في كثير من المجالس النيابية ، تمنع على الخطباء تلاوة الخطب المكتوبة ، وثمة أنظمة اخرى تبيحها ، لا بل ان بعضها يبيح تلاوة خطبة لأحد النواب بواسطة أحد زملائه ، شرط ان يكون مؤيداً لما جاء فيها .

والمادة ٨٥ من النظام القديم كان « يمنع التلاوة الا في التقارير ونصوص الاقتراحات والتعديلات وكل ما يستانس به من الاوراق ، وتوجب فيما عدا ذلك « الكلام شفاهاً لا تلاوة » .

وقد عدل هذا النص بالفقرة الثانية من المادة ٦٥ من نظـــام ٩٥٣ التي أباحت « بصورة استثنائية وباجازة من الرئيس أن تتلى الخطب تلاوة ، شرط أن لا تتعدى التلاوة خمس دقائق في أي حال » .

وأثناء المناقشة ، اقترح أحد النواب حذف هذه الفقرة . ولكن الاقتراح لقي معارضة « وسقط عند التصويت لأن واضعي المشروع تعمدوا وضع هذا النص « حفاظاً على حق حرية الكلام تحت قبة البرلمان » . وقـد أيد رئيس المجلس بقـــاءه لأنه « جرى التقليد أن تسمح الرئاسة لبعض الخطبـــاء بتلاوة خطبهم » .

ولقـد توسعنا في مشروع النظام الداخلي الذي وضعناه في شأن الخطب المكتوبة فأبحناها ، مهما استغرقت من وقت، ولكن في المواضيع الهامة فقط كتعديل الدستور ، والثقة ، ومناقشة الموازنة .

٣ ـ حق الكلام

أ ـ تنظيم جدول الكلام

أن جميع أنظمة المجالس في العـــالم تكل الى الرئيس وحـده حق الاذن بالتكلم ، واننا لنجد هذا الحق لرئيس مجلسنا النيابي في المادة ٥٥ ، التي تنص على ان « للرئيس وحده حق المحافظة على نظام المجلس وأمنه . ويمتنع في المجلس حضور أفراد القوى العامة الا بطلب منه . **وهو يأذن بالكلام ويمنعه** وفاقاً لهذا النظـــام ، ويأمر بتدوين الكلام في المحاضر ويحذف أقوال النائب الذي **لم يؤذن له بالكلام** » .

ان نظام ١٩٣٠ قد استوحي من النظام الفرنسي الذي يوجب كما رأينا قيد طالبي الكلام في قائمتين احداهما لمؤيدي الموضوع المطروح للمناقشة ، والآخر لمعارضيه .

وقد نصت المادة ٦٠ من النظام القديم :

« ولا يجوز لأحد الاعضاء أن يتكلم ، الا اذا قيد طلبه ، أو استأذن الرئيس وهو في مكانه وأذن له . وليس للرئيس ان يمنع عن الكلام أحداً من المتكلمين ، لغير سبب قانوني . وعند الخلاف على ذلك يؤخذ رأي المجلس » .

ونصت المادة ٦٢ :

« يعطى الاذن بترتيب الاسبقية في الطلب الى الأول فالأول . ولا يعدل عن هذا النظام الا اذا كان غرض المتكلم تأييد الاقتراحات المطروحة للبحث أو تعديلها أو المعارضة فيهـا . فعندئذ يعطى الاذن بالتداول لأول من طلبه من مؤيدي الاقتراح ، فلأول طالب من مقترحي تعديـــله ، ثم لأول المعارضين فيه » .

« ويتكرر ذلك بصرف النظر عن ترتيب الطلبات . ولهذا يجب على طالبي الاذن بالكلام ان يصرحوا حين طلبهم، بالمبدأ الذي يريدون تأييده في كلامهم ليعين مكانهم عند توزيع الكلام » .

ان هذه القاعدة المستمدة ، كما قلنا ، من النظام الفرنسي قد الغيت في نظام ٩٥٣ الحالي . فقد نصت المادة ٦١ :

« يعطى الكلام أولاً للنواب المقيدة اسماؤهم في جـدول مكتب المجلس قبل الجلسة، تباعاً حسب الترتيب الوارد في الجدول، ثم للنواب الذين يطلبون الكلام في أثناء الجلسة بحسب ترتيب الطلبات التي يقرأها امين السر » .

ويستفاد من هذا النص ان ثمة اصولاً لقيد اسماء المتكلمين . ولكن هـذه الاصول لم تتبع يوماً بصورة جدية ..

فالاصول تقضي بان يكون ثمة قائمة يعدها مكتب المجلس ، ليقيد فيهـــا اسماء طالبي الكلام . ولكن المكتب لم يقم بهذه المهمة ابداً ، بل كان ينفرد فيها رئيس المجلس ، فيقيد الاسماء على ورقة « طيارة » كثيراً ما تضيع بين

اوراقه فيعمد الى كتابة غيرها متكلاً على ذاكرته .

اما طلب الكلام أثناء الجلسة ، فلم يكن يوماً من الضبط والدقة ، بحيث يحول دون احتجاج أو مشادة . فان الرئيس الذي ينفرد ، كما ذكرنا ، بقيد اسماء طالبي الكلام ، كثيراً ما يشذ عن تسلسل القائمة ، فيعطي الكلام لنائب قبل دوره ، أما لأنه من انصاره في انتخابات الرئاسة ، وأما لأنه من النواب البارزين ، وأما لأنه يعرف رأيه منسجماً مع رأيه . وهذا ما كان يضع الرئيس في كثير من الحالات موضع التهمة ، وهو الذي يجب ان يكون بحكم منصبه ، بعيداً عن كل تهمة .

وللقضاء على هذه الفوضى ، وهو أمر ميسور ، في مجلس صغير كمجلسنا ، لا بد في رأينا من تنظيم هذه القاعدة بشكل بعيد عن التعقيد يحول دون اساءة الاستعمال .

ولقد عالجنا في المشروع الذي وضعناه هذه الناحية بالنصوص التالية :

١ – المادة ٨١ « على الخطباء الذين يريدون الاشتراك في المناقشة المنظمة Débat organisé أو في أي مناقشة اخرى أن يبلغوا الرئيس ذلك ، لتدوين اسمائهم في جدول الكلام قبل الشروع في المناقشة . ولا يمكن بعد الشروع فيها ، تدوين أي خطيب جديد الا بموافقة ربع الحاضرين على الاقل » .

ان هذا النص يحفز النواب على درس المواضيع قبل موعد الجلسة ، فلا يتكل احدهم على مقدرته في الخطابة فيعمد الى مناقشة الموضوع دون درس أو تمحيص . ومتى علم النائب انه لن يعطى حق الكلام في الجلسة الا اذا أمن ربع أصوات الحاضرين وهو امر غير مضمون ، فانه يضطر ان يمارس نشاطه النيابي بشيء من الجدية فيدرس المشاريع ويدوّن ملاحظاته عليها ويطلب الاذن بالتكلم فيها **قبل انعقاد الجلسة** .

٢ – المادة ٨٦ « للرئيس ان يسأل الخطيب اذا كان من مؤيدي الموضوع

المطروح للمناقشة أو من معارضيه . وللرئيس ان يعدل جدول الكلام بحيث يعطي الدور ، مرة لمؤيد ومرة لمعارض ، مع المحافظة على الاولوية لكل من الفئتين ، وفقاً للترتيب المدوّن في الجدول المذكور » .

ان هذا النص ، الذي كان مطبقاً في النظام القديم ، لا يزال معتمداً في الكثير من أنظمة المجالس التشريعية في العالم. وهو من الناحية التقنية البرلمانية، اكثر فائدة ، وأوقع تنظيماً ، بالرغم من خلو المجلس من الاحزاب . ويبدأ باعطاء الدور للمعارض قبل المؤيد لأن من الطبيعي مهاجمة المشروع قبل الدفاع عنه Il est naturel qu' un projet soit attaqué avant d'être défendu [1]

ب – **تبادل الدور** : لم يتضمن النظام الحالي نص المادة ٦١ من النظام القديم الذي كان «يجيز لكل نائب قيد اسمه للكلام ان يتخلى عن دوره لأحد زملائه ، كما انه اجاز لنائبين قيدا اسميهما للكلام ان يتبادلا دوريهما بالاتفاق بينهما » . ولكن هذا الامر ، لم يفسر في المجلس على انه الغاء للقاعدة، بدليل ان تبادل الادوار ظل تقليداً متبعاً .

وتجدر الاشارة الى ان الخطيب الذي يتخلى عن دوره لأحد زملائه الذي ليس له دور، لا يفقد حقه بالكلام وانما يدوّن اسمه في آخر جدول الكلام .

ج – **الاذن** : لا يكفي النائب ان يقيد اسمه في جدول الكلام لكي يتكلم ، سواء من مكانه أو من على المنبر ، بل يجب ان يطلب الاذن قبل الشروع بالكلام وان يؤذن له . ان هذه القاعدة هي مطلقة في اي مجلس من المجالس ولا تحتمل شذوذاً أو تساهلاً وإلا عمّت المجلس الفوضى . وهي تطال حتى الوزراء الذين ميّزهم الدستور بنص خاص فيما يتعلق بحضور جلسات المجلس **وحق الكلام فقال :**

« للوزراء ان يحضروا الى المجلس أنى شاؤوا ، **وان يسمعوا عندما يطلبون الكلام** » (المادة ٧٦ من الدستور) .

---

(١) اوجين بيار صفحة ٩٠٥ رقم ٨٩٦ .

ولقد حدث في مجلس النواب البلجيكي سنة ١٨٨١ ، ان احد الوزراء احتج على عدم اعطائه الكلام بقوله: « ان لي حق الكلام بموجب الدستور » فأجابه الرئيس : « نعم ، ولكن ليس قبل ان يأذن لك الرئيس » .

وفي فرنسا ايضاً ، عرضت مسألة حق الوزراء بالكلام عندما يطلبون ، وما اذا كان يمكن لرئيس المجلس دون الاضرار بحقهم هذا ، المستمد من الدستور ، ان يطلب منهم ، ان يختاروا للكلام الوقت الذي يتناسب مع مناقشات المجلس . وفي جلسة ١٩ شباط سنة ١٨٣٤ اجاب الرئيس Dupin بحزم ان له هذا الحق .

كان المجلس في تلك الجلسة يدرس مشروع قانون . وكان الرئيس يشرح للمجلس ، بأي ترتيب سيطرح للمناقشة التعديلات الواردة على احدى مواد المشروع ، عندما طلب السيد Thiers وزير التجارة الكلام وصعد الى المنبر وبدأ بايداع مشاريع قوانين اخرى .

فقاطعه الرئيس ملاحظاً : « طالما ان الوزير لا يطلب الكلام بالتعديلات الجاري البحث فيها ، فأنه يستحسن ان لا تتعلق المناقشة لايداع مشروع قانون » . فأجاب الوزير بأنه يمارس حقه . فرد الرئيس قائلاً : « انني لا انازعك بهذا الحق ، ولكني الاحظ ان للمجلس ان يبحث ، فيما اذا كان من المناسب قطع المناقشة فيها ؟ »

وهنا تدخل وزير العدل وأعلن ان تفسير الرئيس هذا هو خطأ جسيم ، وان الحكومة لا يمكنها ان تقبل به وان الدستور صريح .

فرد الرئيس قائلاً : « لقد قلت لوزير التجارة ، ان تقديم اقتراحات من الحكومة في بداية الجلسة أو بعد الانتهاء من مناقشة بدىء بها ، هو انسب من تقديمها اثناء المناقشة . وعندما اجابني الوزير انه يستعمل حقه ، ذكّرته بتقاليد المجلس وقلت له بان المجلس هو الذي يحكم فيما اذا لم يكن من الانسب الانتظار حتى ينتهي التصويت على المادة المطروحة » .

ثم ان الرئيس على الرغم من ذلك سمح للوزير ان يقدم مشاريعه . غير ان الوزير أراد قبل ان يودع هذه المشاريع ان يثبت مازيته sa prérogative فقال ما معناه : « انني كوزير ، لي الحق ان أسمع كلما طلبت الكلام . ان نص الدستور صريح . ان هذه المازية المستمدة من الدستور تمارس وفقاً لنص الدستور . وهي تخول الوزراء الحق بان يتقدموا بمشاريعهم في كل حين . مثال ذلك أمر بحل المجلس : فهذا الامر يجب ان يتلى فوراً وفي أي مرحلة من مراحل النقاش . ان ما اطلبه هو حقي ، ولا يمكن ان أسمح بمسه الا اذا تناسيت واجباتي . أما ممارستي هذا الحق الآن ، فاعتقد انها جاءت في الوقت المناسب . فلقد اردت ان اصعد المنبر ، قبل ان تبدأ المناقشة بالتعديل لكي لا اقطع هذه المناقشة . ولكني اعتبر مخطئاً ، لو انني تركت المناقشة تبدأ وقاطعتها لأجل تقديم مشاريعي . انني لفائدة المناقشة قدمت، قبل البدء بها، مشاريعي . فلا يمكنني اذاً ان اقبل ملاحظة الرئيس . واكرر في الختام انني لا أقول هذا الا دفاعاً عن حق أولاه الدستور للوزراء » .

وقد اجاب الرئيس بانه لو منع الكلام قطعاً عن الوزير عندما صعد المنبر، لكان للوزير ان يطلب « الحق بان يستمع » . اذ قد يكون لديه مراسلة communication لا تحتمل التأجيل كأمر بحل المجلس. وحتى في هذه الحالة يجب عليه ان يستأذن للكلام . ولكن مازية الوزراء وان تكن حقاً مطلقاً ، فعلى الوزراء ، عند ممارستها في المجلس ، ان يراعوا حسن ادارته ويخضعوا لنظامه .

ورد وزير العدل على ذلك بقوله: «ان الدستور ليُمسّ ، لا بخلاف مباشر عنيف فحسب ، بل بملاحظات تؤدي الى الحد من السلطات التي نص عليها الدستور » .

وختم الرئيس المناقشة بقوله : بانه يدافع عن حق المجلس . وبان المجلس هو سيد نفسه في تقرير عدم الاستماع الى الوزير فوراً ، وبان المسألة هي مسألة

استحسانية » question de convenance « وليست مسألة مبدئية question de principe » (1) .

ان هذه المناقشة الحادة ، بشأن حق الوزراء بان « يستمعوا عندما يطلبون الكلام » – وهو حق مقرر في الدستور اللبناني ايضاً – توضح ان الحق ، اي حق ، يخضع اثناء ممارسته لاصول تقليدية ولدواعي « الظرف المناسب » . فان رئيس المجلس لم ينكر على الوزير حقه ، حتى بقطع المناقشات ، اذا كان يريد ان يقول قولاً لا يحتمل التأجيل « كالأمر بحل المجلس » . ولكنه انكر عليه الحق بان يفتئت على حسن سير الادارة ، فيعمد اثناء مداولة المجلس بمشروع قانون ، الى تقديم مشروع قانون بموضوع آخر . وهكذا يتضح بان حق الوزراء بأن يستمعوا عندما يطلبون الكلام ، انما هو حق محصور مبدئياً بالتكلم في الموضوع المطروح لا في اي موضوع آخر ، الا اذا كان هذا الموضوع لا يحتمل التأجيل .

* * *

واخيراً عندما يبدأ الخطيب المأذون له بالتكلم ، فلا يجوز له توجيه كلامه الا للرئيس او للمجلس بجملته (المادة ٦٥) .

يحدث كثيراً ان يوجه الخطيب كلامه الى الحكومة او الى احد زملائه ولا ينبهه الرئيس الى النظام . ولكن هذا السكوت من الرئيس ليس الا من قبيل التساهل المسموح به ، لا سيما اذا كان الكلام قصيراً وخالياً من اي عبارة جارحة . فاذا طال الكلام ، او تضمن نقداً للشخص الموجه اليه ، فانه هو نفسه يحتج للرئيس ، الذي يسرع عندئذ الى تنبيه المتكلم بان يوجه كلامه اليه او الى المجلس . فاذا لم يفعل كان للرئيس ان يمنعه عن الكلام دون استشارة المجلس .

د – تعدد الكلام

تنص المادة ٤٤ من نظامنا الداخلي على انه « لا يجوز للنواب الكلام اكثر

(١) اوجين بيار صفحة ٩٠٣ و ٩٠٤ .

من مرتين في الموضوع بصورة عامة »

كانت هذه القاعدة مقررة في النظام الفرنسي لدستور ١٧٨٩ ودستور ١٨٤٨ :

« لا يجوز لأي نائب التكلم في موضوع واحد اكثر من مرتين الا بأذن صريح من المجلس » .

« ولا يجوز طلب الكلام للمرة الثانية قبل ان يتكلم جميع النواب الذين طلبوا الكلام للمرة الاولى » .

وقد الغيت هذه القاعدة من نظام مجلس النواب لدستور ١٨٧٥ وبقيت في نظام مجلس الشيوخ .

ان اكثر المجالس في العالم تطبق هذه القاعدة (اميركا ، كندا ، انكلترا) وهي لعمري تدبير حكيم من شأنه ان يحول دون اطالة الجدل العقيم من جهة، ويحد من داء حب الظهور الذي يبتلي به كثير من النواب من جهة اخرى .

على انه يستفاد من نص المادة ٤٤ من نظامنا ، ان منع الكلام اكثر من مرتين ، لا يتناول الا المناقشة العامة . ولذلك يجوز للنائب اثناء مناقشة المواد ان يطلب الكلام ما رأى الى الكلام سبيلاً. ويظل للرئيس في مطلق الاحوال حق التقدير ومنع النائب عن الكلام اذا تراءى له ان النائب يسيء استعمال حقه.

هـ – المقاطعة :

عندما يأذن الرئيس للخطيب، ويبدأ بالكلام ، فليس لاحد ما عدا الرئيس ان يقاطعه .

ان هذه القاعدة على الرغم من خطورتها لم يؤت على ذكرها في نظام ١٩٥٣. ولكن المادة ٦٥ من نظام ١٩٣٠ نصت عليها بصراحة : « لا يسوغ مطلقاً مقاطعة المتكلم » .

ولا يمكن ان نعتبر عدم النص عليها في القانون الحالي الغاء لها ، لان التقليد

البرلماني ينزل منزلة النص . ومنذ تطبيق النظـام الجديد حتى اليوم ، لم يتوان رئيس المجلس مرة ، عن التنبيه على من يقـاطع احد الخطباء بقوله : « لا يجوز مقاطعة الخطيب » .

ان قاعدة عدم مقاطعة الخطيب هي قاعدة مطلقة ، تطبق حتى على الوزراء الذين يتمتعون بموجب الدستور بحق الكلام عندما يطلبونه . فللرئيس ان يمنع الوزير من مقاطعة الخطيب حتى ولو لم يكن الخطيب قد لفظ من خطابه الا بضع كلمات . واذا رفعت الجلسة، للاستراحة، قبل ان ينهي الخطيب كلامه، فليس لاحد ان يأخذ الكلام قبله ، عند متابعة الجلسة ، حتى ولو كان يتمتع بحق الاولية بموجب النظام .

ولا يحق لرئيس المجلس ان يأمر بان يدون في المحضر ، عدول الخطيب عن الكلام بسبب الضوضاء . فاذا ترك احد النواب المنبر لهـذا السبب ، فللرئيس ان يعلن ان النائب يترك المنبر مختاراً. لان المجلس ملزم بالاصغاء الى كل نائب اذن له بالكلام طالما انه لم يخرج على احكام النظام (١) .

٤ – حق الاولية في الكلام:

أ – الحكومة

لقد رأينا ان الدستور ميّز الوزراء بنص خاص يبيح لهم ان يسمعوا كلما طلبوا الكلام .

وهذا يعني ان الوزراء لا يخضعون لقواعد الدور في جدول الكلام، وان لهم حق الاولية على جميع الخطبـاء . فهل هنالك متكلمون ، غير الوزراء ، يتمتعون بحق الاولية ولا يخضعون لقواعد الدور في الجدول ؟

ب – مقررو اللجان : ان الفقرة الثانية من المادة ٦١ من النظام الداخلي نصت

(١) اوجين بيار صفحة ٩٠٣ .

على « حق الاولية في الكلام للحكومة لدى طلبها » « ولمقرري اللجان، لتأييد مشروع اللجنة في الموضوع الذي تناولته اللجان بدرسها ، اذا كان مطروحاً للمناقشة » .

وقد قرر المجلس الفرنسي ، ان حق الاولية هذا لمقرري اللجـان ، يحررهم من قواعد الدور في جدول الكلام لا اثناء المناقشة فحسب بل في بدايتها ايضاً. فعندما يطرح المشروع على المجلس ويطلب المقرر الكلام يعطى له .

ج – اصحاب الاقتراحات : تنص المادة ٦٤ على ان للنائب حق الاولية في الكلام مرة واحدة اذا اراد سحب مشروع (١) او تعديل قدمه على ان يحصر النائب كلامه في هذه الحالة بتقديم الاقتراح .

ان النظام الفرنسي الذي استوحي منه نظامنا لم يتضمن نصاً مماثلاً. ولكن اوجين بيار يشير الى مثل هذا النص في نظام البورتغال ونظـام مجلس الشيوخ البلجيكي ويزيد قائلاً : انه لعلى جانب من الخطورة ان يطرح للتصويت تعديل ما دون ان يترك لصاحبه فرصة للدفاع عنه (٢) .

د – اصحاب الاستجواب: تنص الفقرة الثانية من المادة ٧٣ من النظام الداخلي ان «لكل من النائب المستجوب والحكومة حق الكلام (بالاولوية) في موضوع الاستجواب مرتين على التوالي .

لم يكن من داع في رأينا ، ان تذكر الحكومة في هذا النص لانها تتمتع بامتياز مستمد من الدستور يمكنها ان تطلب الكلام كلما طلبته . ولا يحق للرئيس ان يمنعه عنها ولو تكلمت اكثر من مرتين على التوالي » . اما النائب المستجوب فان اعطاءه حق الاولوية هو امر طبيعي اذ لا يمكن الاجابة على الاستجواب قبل ان يشرحه صاحبه . وبعد ان تعطي الحكومة جوابها، يعطي

(١) المقصود – « اقتراح »
(٢) اوجين بيار رقم ٩٠٢

الكلام مرة ثانية للمستجوب للرد على جواب الحكومة . وهذا ما قصد بحق « الاولوية بالكلام مرتين على التوالي » .

ولكن هل يفهم من ذلك ان يمتنع المستجوب بعد هاتين المرتين ان يتكلم؟

ـ لا شك ان القاعدة التي سبق ان اشرنا اليها ، القائلة بعدم جواز الكلام في الموضوع الواحد اكثر من مرتين تطبق هنا . وهذا يعني ان على الرئيس ، ان يستشير المجلس في اعطاء الكلام مرة ثالثة للمستجوب ، فاذا وافق المجلس اعطي المستجوب حق الكلام ولكن بدوره في الجدول .

هـ ـ **التعرض لشخص النائب** : للنائب حق الجواب فوراً ، ومرة واحدة اذا تعرض لشخصه خطيب في اثناء المناقشة (المادة ٦٣ من النظام الداخلي) .

ان هذه المادة مأخوذة عن المادة / ١٠٤ من النظام الفرنسي القديم التي تنص : [١]

La parole est accordée de plein droit à taut membre qui la demande pour un fait personnel

ان حق الاولية المستمد من هذا النص ، قد اسيء استعماله كثيراً في مجلسنا النيابي فقد درج النواب على طلب الاولية لمجرد ذكر اسمائهم في كلام الخطباء دون ان يكون ثمة طعن او تعريض .

ان للرئيس، بمقتضى المبادىء العامة، ان يقدر ما اذا كان في كلام الخطيب طعن او تعريض ، فاذا اصر طالب الاولية على ان اقوال الخطيب تشكل تعرضاً لشخصه ، فالمجلس يفصل بالامر على ضوء الاقوال المدونة في المحضر التفصيلي [٢] .

ولكن الرئيس لم يستعمل حقه بالتقدير ابداً ، بل كان يأذن بالكلام دائماً، لكل نائب يطلبه بحجة التعرض لشخصه لمجرد ذكر اسمه .

(١) اوجين بيار رقم ٩٠٤.

(٢) اوجين بيار ٩٠٤

ان « التعرض لشخص الخطيب ، كما انتواه المشرع ، لا يعني اي كلام ذكر فيه اسمه ، بل يعني الطعن في سلوكه الشخصي ، او نسبة رأي اليه مخالف للرأي الذي ادلى به .

Le fait personnel, c'est l'attaque contre la conduite particulière d'un membre ou l'attribution à un orateur d'opinions contraires à celles qu'ila exprimées [١]

ـ ان تفنيد حجة ادلى بها احد الاعضاء لا يشكل تعرضاً لشخصه مهما كان التفنيد عنيفاً ، بل هو من قبيل المناقشة .

ـ واعلان رأي مخالف لرأي احد الاعضاء ، لا يشكل تعرضاً لشخصه ، الا اذا تضمن الرأي المخالف كلمة افتراء .

ـ العبارات الغامضة التي توجه الى احد الاحزاب، مهما بدت عنيفة لاعضائه البارزين ، لا تشكل تعرضاً شخصياً ، بل يمكن ان تطالها احكام المادة ٥٦ التي تخول الرئيس حق منع الخطيب عن الكلام اذا تعرض لاحد احزاب المجلس .

ـ لا يمكن اعطاء الكلام ، بحجة التعرض الشخصي ، لاحد اعضاء اللجان الذي لم يذكر اسمه ، بسبب انتقاد وجهه احد النواب الى اعمال اللجنة التي ينتمي اليها .

ـ ان المناقشة في حادثة جرت في احدى الدوائر الانتخابية لا تخول احداً من نواب هذه الدائرة ، طلب الاولية بحجة التعرض الشخصي .

ـ لا يحق لاحد الاعضاء طلب الأولية بحجة «التعرض الشخصي»، للرد على انتقادات وجهت الى تقرير قدمه في موضوع انتهت مناقشته في جلسة سابقة .

ـ للرئيس ان لا يأذن بالكلام ، للنائب الذي يتذرع بحجة « التعرض

(١) تعريف القانون الايطالي للواقعة الشخصية .

الشخصي » ، اذا تراءى للرئيس ان هذا النائب يتوسل بهذه الحجة لينفذ الى الكلام في الموضوع المطروح للمناقشة قبل ان يصل الى دوره .

– ان من يقاطع احد الخطباء ، ويسكته الرئيس لا يمكنه ان يتذرع بحجة التعرض الشخصي ، لطلب الكلام (١) .

ان النظام الفرنسي ، خلافاً لنص نظامنا ، يولي الرئيس الحق بتعيين الوقت المناسب لاستماع اقوال النائب الذي يرغب بالرد على « التعرض الشخصي » .

Le Président a la lattitude de juger à quel moment la parole doit être accordée

وحكمة ذلك، على حد تعبير الرئيس غامبتا في جلسة ٨ تشرين الثاني١٨٧٨ ان لا تكون الواقعة الشخصية « le fait personnel » سبباً في قطع مناقشة جارية .

اما عندنا فيبدو ان واضعي النظام قد اخطأوا في ترجمة المادة ١٠٤ من النظام الفرنسي . فعبارة « de plein droit » تعني « حكماً » وقد ترجمت خطأ بكلمة « فوراً » . واننا لا نرى مبرراً لتقييد الرئاسة بوجوب اعطاء الكلام فورا ، لأن ذلك يؤدي الى قطع المناقشات في المواضيع الهامة ، والانتقال الى مهاترات شخصية لا طائل تحتها .

فلنتصور نائباً يتكلم في موضوع مطروح للمناقشة، ويرغب في اطالة امدها كسباً للوقت ، وتوصلاً لاسقاط المشروع .. ان هذا النائب ، يمكنه ان يتناول بالطعن عشرة نواب دفعة واحدة . فاذا كان الرئيس ملزماً بان يأذن بالكلام لكل من هؤلاء النواب العشرة ليرد فورا على التعرض الشخصي ، فان ردودهم قد تستغرق الجلسة بكاملها قبل الرجوع الى الموضوع الاصلي .

و – تطبيق النظام الداخلي :

للنائب حق الاولية في الكلام مرة واحدة في كل امر يتعلق بتطبيق النظام

(١) كل هذه الامثلة عن اوجين بيار رقم ٩٠٤

الداخلي (المادة ٦٤) . وينزل منزلة النظام الداخلي في اعطاء حق الاولية ، التقليد البرلماني . فالنظام يتألف من النظام المكتوب ومن السابقات . والنائب الذي يطلب الكلام لامر يتعلق بالسابقات يعتبر كمن يطلب الكلام في النظام(١) وكذلك النائب الذي يطلب الكلام في امر يتعلق بتطبيق نصوص دستورية ، شرط ان تكون هذه النصوص ذات صلة بالمناقشات في المجلس .

ان طلبات الرجوع الى النظام الداخلي Rappel au règlement تتمتع دائماً بحق الاولية على الموضوع الاصلي. ويجب التوقف عن المناقشة فيه الى ان يبت بالمسألة النظامية .

ولكن لا يجوز التذرع بطلب «الرجوع الى النظام» عند الشروع بالتصويت او لمقاطعة احد الخطباء . بل يجب الانتظار حتى نهاية التصويت ، وانتهاء الخطيب من كلامه .

ولا يجوز الاذن بالكلام في تطبيق النظام ، الا في الآونة التي يخرق فيها النظام . فاذا كان الامر يتعلق بمخالفة للنظام حصلت في جلسة سابقة ، فان التكلم عن هذه المخالفة حق لكل نائب ولكنه لا يتمتع بالاولية ، الا اذا وافق الرئيس (٢) .

ه – حق الرئيس بالكلام :

تنص الفقرة الاولى من المادة ٥٦ من النظام الداخلي :

« يمنع على الرئيس الاشتراك في مناقشة المشاريع والاقتراحات الا اذا ترك منصة الرئاسة وجلس في مقاعد النواب الى ان تنتهي المناقشة . وما عدا ذلك فله حق الكلام في ايضاح وشرح آراء النواب ، وتقارير اللجان ، وتبيان الاوراق الواردة على المجلس ، وفي كل موضوع لا يتعلق بمناقشة المشاريع والاقتراحات » .

(١) اوجين بيار رقم ٤٥٣

(٢) اوجين بيار رقم ٤٥٣

ان رئيس المجلس ، سواء عندما يعطى الكلام لاصحاب الحق فيه او عندما يمارس حقه بالكلام ، وبصورة عامة ، عندما يدير المناقشات، يتمتع بصلاحيات واسعة . غير انه « بالرغم من النفوذ الذي يتمتع بـه ، مدين بسلطته لسرعة خاطره وسرعة تقديره وحسن تدبيره واسلوبه . فهو ليس كالقاضي يأخذ وقته لتكوين رأيه ويستعين بآراء المحامين وكلاء الفريقين . ان بصيرته وحدها هي التي تعينه على تكوين هذا الرأي ، ويجب عليه ان يبديه على الفور بدون حيرة او تردد . فلا يجوز للرئيس ان يبدو وكأنه متشكك فيما يقول كما كان يفعل الرئيس دنيسون Denison ، الذي كان كلما اراد ابداء رأي ، يسبقه بعبارة : « اعتقد ان المجلس يرى » او « انني متأكد بان حضرات النواب يشاطرونني رأيي » . فلقد نتج عن هـذا الشك ، ان الرئيس دنيسون لم يهيمن على المجلس كما يجب ان يهيمن كل رئيس ، ولم يكن يركن الى نفسه بقدر كاف . وقد ادرك المجلس ذلك فاضاع الثقة بدوره برئيسه، فكان يقوم بينهما غالباً، مجادلات تشبه الى حد بعيد تلك التي تحصل بين المعلم وتلاميذه. وكما يصيب كل متردد، فان ضعف ثقة الرئيس بنفسه ، جعله عصبي المزاج، سريع الغضب ، غير محبوب من كثير من الاعضاء لا سيما الشباب منهم . وكان النائب شورلوفيفر Chaur Le fèvre منافسه القوى في المجلس ، يحفظ الكثير من السابقات البرلمانية ، فكان يستعين بها لمناقشته . وكان يفعل ذلك ببداهة نادرة ، بدون تردد ولا حيرة ، بل كان يبدي رأيه بتعابير جازمة فكأنها تصدر عن شخص لا يحس الا شعور القاضي » [1] .

ان الحكمة من منع الرئيس من الاشتراك في المناقشات هي الرغبة بابقائه فوق مهاترات النواب باعتبار انه شخص متجرد خالي الغرض. ولكن هذا المنع كان موضع نقد شديد من بعض الرؤساء ذوي الشخصية القوية في فرنسا كالرئيس

«١» ارسكين ماي Ersquine May في مؤلفه عن الحقوق والتقاليد البرلمانية في مجلس العموم البريطاني .

Dupin والرئيس فلوكيه Floquet الذي قال مرة بهذا الشأن مخاطباً النواب :

«اذا كان من حقكم ان تطلبوا رئيساً متجردا، فليس من حقكم ان تطلبوه ابكم لا يشارك ابداً بالحس مع المجلس » .

ولكن يبدو ان هذه القاعدة متبعة في اكثر المجالس التشريعية في العالم .
ولا شك ان حسن تطبيقها يعود الى شخصية الرئيس وسعة اطلاعه وحسن تقريره وتدبيره .

ان المادة ٤٤ من النظام القديم كانت اكثر شمولاً من نص المادة ٥٦ . لانها اوجزت معظم الامور التي يحق للرئيس ان يتكلم فيها، وتناولت وضع الرئيس القانوني ، عندما يدور كلام الخطيب حول موضوع يتعلق بشخص الرئيس .

«لا يحق للرئيس الاشتراك من على منبر الرئاسة بالمناقشة في المشروعات والاقتراحات القانونية ولكن يحق له شرح التقرير او التعديل المقدم من قبل اللجان او من النائب او ايضاح رأي لم يتمكن صاحبه من ايضاحه » .

«ويحق له كذلك المناقشة في النظام الداخلي حين وضعه او تعديله او تفسيره .»

« وما عدا ذلك فان للرئيس الحق بان يتكلم من على المنبر شاكراً الهيئة على انتخابه او مودعاً لها ، ولو بعد تلاوة مرسوم الحل . وله الحق بان يشكر الجيش ، او يشكر حكومة اخرى ، او رجلا كبيراً اذا كانت وردت منه برقية او كتاب الى المجلس، او ينعي رجلا عظيماً ، او ان يعرب عن عواطف الامة في حادث كبير. وبالجملة فان للرئيس الحق بان يتكلم من على منبر الرئاسة، في كل امر يجوز ذكره في المجلس ما عدا الدخول في مناقشة مشروع او اقتراح قانوني . فاذا اراد ان يشترك في المناقشة او اذا دارت المناقشة في موضوع له علاقة بشخصه ، فانه يتخلى عن كرسي الرئاسة موقتاً ولا يعود اليها حتى تنتهي

المناقشة في الموضوع الذي تكلم فيه » [١]

ويلاحظ ان النص الجديد لم يتناول مسألة تخلي الرئيس عن مقعده عندما يدور النقاش حول امور تتعلق بشخصه ، ولكن ذلك لا يمنع في رأينا اعتماد النص القديم كتقليد برلماني .

ولقد حصل في جلسة ٢٤ شباط سنة ١٩٥٣ وفي ظل النظام القديم حادث يستلزم تطبيق هذه القاعدة وجرت بشأنه مناقشات نرى من الفائدة ايرادها نقلاً عن محاضر الجلسات :

الرئيس — الكلمة للسيد انور الخطيب

انور الخطيب — ارجو من حضرة رئيس المجلس تطبيقاً لاحكام المادة ٤٤ من النظام الداخلي، ان يتخلى عن كرسي الرئاسة لاني سأثير موضوعاً يتعلق به شخصياً .

الرئيس — اني سعيد جداً بذلك ، وسعيد بان يتيح لي الزميل فرصة للاجابة عليه . ولكن لا يمكنك ان تطلب هذا بل يمكنك ان تتكلم .

صبري حماده — لا يجوز للنائب ان يبدأ بمثل هذا الكلام ويتحدى الرئاسة . يجب تطبيق القانون . ولا يجوز ان ينزل رئيس المجلس عند ارادة النائب . بل عليه هو ان يقرر ذلك اذا شاء — واطلب منعه من الكلام .

علي بدر الدين — لا يجوز ان تمس كرامات الناس في مجلس تشريعي . انا استنكر هذا التهجم وانسحب احتجاجاً .

انور الخطيب — ارجو الرئيس ان يحفظ النظام لاني سأتلو المادة .

الرئيس - انا ممنون ان تتكلم . تكلم ما تشاء ، وعندما ارد عليك اتخلى عن الكرسي .

(١) ملخصة عن مؤلف اوجين بيار رقم ٩١٧ صفحة ٩٢٢ و٩٢٣ و٩٢٤

انور الخطيب — سأتلو المادة ٤٤ من النظام الداخلي وهذا نصها :

المادة ٤٤ : « لا يحق للرئيس الاشتراك من على منبر الرئاسة بالمناقشة في المشروعات والاقتراحات الخ ..

فاذا اراد ان يشترك في المناقشة ، او اذا دارت المناقشة في موضوع كان له علاقة بشخصه ، فانه يتخلى عن كرسي الرئاسة موقتاً ، ولا يعود اليها حتى تنتهي المناقشة في الموضوع الذي تكلم فيه » .

لذلك وتطبيقاً لهذا النص، ارجو من الرئيس ان يتخلى عن كرسي الرئاسة لأن سؤالي يتعلق بشخصه .

الرئيس — الكلمة للسيد بيار اده .

بيار اده — اعتقد ان هناك التباساً . فاذا كان هذا سؤالاً ورأت الرئاسة ان تشترك في المناقشة او الرد ، فلا مانع ان يتنحى الرئيس عن كرسيه ، واذا كان غير ذلك فاننا نقع تحت نص المادة التي تمنع الاستجواب من نائب الى نائب .

انور الخطيب — انا لا استجوب الرئيس بل اريد ان اوجه سؤالاً للحكومة .

الرئيس — اتأسف لانك اضعت الوقت ولو تكلمت لكنت انتهيت . تكلم . لماذا لا تتكلم ؟ اريد من كل قلبي ان تتكلم لاجيبك .

عبدالله اليافي — اريد ان اعود الى نص المادة واؤيد ما ذهب اليه الزميل بيار اده .

هذه المادة تقول انه اذا جرى نقاش يتعلق بشخص الرئيس ، **فللرئيس** ان يتنازل . هنالك خيار للرئيس اذا اراد ان يتخلى عن كرسيه ويجلس بين النواب . وليس معنى ذلك انه بمجرد توجيه سؤال اليه من المتوجب عليه ان يتخلى عن كرسيه . فالمادة تقول ان له الخيار [١] .

«١» كلام ينقضه النص الصريح .

انور الخطيب – المادة صريحة وهي لا تقول له ، بل تقول انه ...

الرئيس مقاطعاً – **انت قانوني ومتشرع وتفهم بالنظام** ، ولك زملاء يفهمون بالنظام ايضاً . والرئاسة تريد ان تطبق القانون . انا لا اريـد ان امنعك عن الكلام طالما انك تريد ان تتكلم عني شخصياً فلماذا تحاول اضاعة الوقت والنصف ساعة الاولى قاربت من الانتهاء ؟ تفضل وتكلم .

انور الخطيب – اويد ان ارد على ما قاله الزميل الاستاذ عبدالله اليافي لأقول ان المادة توجب على الرئيس ان يتخلى عن كرسي الرئاسة ومع ذلك اذا كان الرئيس لا يريد ان يتخلى ، فلا بأس ...

وهنا تابع النائب الخطيب سؤاله ولما انتهى ، تخلى الرئيس عن مقعده لنائبه وادلى بجوابه على السؤال الذي يتعلق بشخصه .

٦ – قفل باب المناقشة

De la clôture

١ – تجتمع المجالس النيابية للبحث والمناقشة والبت بالامور المعروضة عليها، اذ لا يمكن ان يظل موضوع ما معلقاً الى الابد . ولذلك كان لا بد من وضع قواعد لانهاء المناقشات ، فوضعت قواعد قفل باب المناقشة . على انه لا يمكن قفل باب مناقشة لم تفتح ، بل يجب ان يتكلم على الاقل خطيب واحد والا اعتبر المنبر محجوزاً لمصلحة الاكثرية النيابية [١] .

وفي احدى جلسات المجلس النيابي الفرنسي سنة ١٨٣٣ طلب بعض النواب التصويت على مشروع قانون بدون مناقشة فعارضهم الرئيس Dupin معللاً :

« يمكن للمجلس الشروع بالتصويت فوراً اذا لم يطلب احد من النواب الكلام ، ويمكن للمجلس ايضاً ان يقفل مناقشة فتحت . ولكن ليس لنا الحق

«١» اوجين بيار رقم ٩١٨ .

بان نحول دون فتح المناقشة في موضوع مطروح » . فلما طلب منه احد النواب ان يستفتي المجلس رفض وقال : « ان هذا خرق للنظام لن اقدم عليه» ثم اعطى الكلام للنائب الاول المقيد في جدول الكلام. وبعد ان تكلم الخطيب الاول رفض الرئيس اعطاء الكلام للخطيب الثاني قبل ان يطرح على المجلس اقتراح قفل باب المناقشة وعلل ذلك بالقول :

« ان للمجلس ان لا يتناقش في موضوع ما اذا لم يطلب احد الكلام لان هذا لا يضير احداً . ولكن عندما يطلب احدهم الكلام ، ويطلب آخر قفل المناقشة، فلا يمكن استفتاء المجلس بقفل المناقشة الا بعد ان تبدأ. اما وقد بدأت فاني اطرح للتصويت اقتراح قفل المناقشة » وطرح الاقتراح للتصويت ونال الاكثرية .

ولقد كرس النظام القديم هذه القاعدة في المادة ٦٢ حيث قال... « ولا يجوز قفل باب المناقشة في مسألة لم يتناقش فيها »

اما اذا طرحت المسألة للمناقشة ، ولم يطلب الكلام فيها احد الاعضاء بعد ان شرحها الرئيس ، او اذا انتهى الخطباء من كلامهم فيها ، فان باب المناقشة فيها يعتبر مقفولاً حتماً كما لو طلبت ذلك الهيئة باجمعها .

٢ – لم يرد في النظام الحالي بشأن قفل المناقشة غير مادة واحدة، لا تكفي لحل الصعوبات التي يمكن ان تنشأ عن هذا الموضوع الخطير الذي يتعلق بحرية الكلام .

فالمادة ٦٢ تنص ان «لكل نائب حق اقتراح قفل باب المناقشة في الموضوع الذي يكون تكلم فيه على الاقل ثلاثة خطباء في تأييده وثلاثة خطباء في رفضه او تعديله . ويقدم هذا الاقتراح خطياً الى الرئيس فيطرحه على هيئة المجلس وللمجلس وحده اقراره او رفضه . فاذا اقره ، يطرح الموضوع على التصويت فوراً ، واذا رفضه تستانف المناقشة في الموضوع بحسب الترتيبات الوارد ذكرها في المادة السابقة » .

ويتضح من هذه المادة :

ا ـ ان الاقتراح بقفل باب المناقشة يجب ان يقدم خطياً . فاذا اقترح احد النواب قفل باب المناقشة شفوياً فلا يقدر الرئيس ان يطرح اقتراحه للتصويت.

ب ـ لا يمكن تقديم اقتراح بقفل باب المناقشة قبل ان يتكلم في الموضوع ثلاثة خطباء في تأييده وثلاثة في رفضه او تعديله .

ولقد رأينا ان ثمة جدولاً للكلام تدون فيه اسماء الخطباء . ولكن هذا الجدول ، خلافاً لما نص عليه في النظام القديم ، لم يفرض قيد اسماء المؤيدين واسماء المعارضين ، كل على حدة ، ليعطي الدور مرة لهذا ومرة لذاك . وقد يتضمن الجدول اسماء عشرة خطباء ولا يكون بينهم الا ثلاثة معارضين فقط مقيدين في آخر الجدول .

فكيف يتسنى اقتراح قفل المناقشة، ولو استمع ستة خطباء ، طالما لم يستمع احد من المعارضين ؟

ان رئيس المجلس بالاستناد الى النص الحالي ، لا يمكن ان يؤمن للمجلس الاستماع الى مختلف وجهات النظر. ولا بد ، في رأينا ، من الرجوع الى النص القديم ، او استفتاء المجلس بتعديل جدول الكلام على اساس قاعدة (مع وضد) Pour et contre حتى اذا تقدم اقتراح بقفل باب المناقشة ، يكون المجلس قد كوّن قناعة كافية في الموضوع المتناقش فيه ، لانــه استمع الى مؤيديه ومعارضيه .

ان قفل باب المناقشة يقرره الرئيس حكماً وبدون استشارة المجلس ، اذا لم يطلب احد من النواب الكلام . (المادة ٦٦ من النظام القديم)

٣ ـ لا يجوز طرح اقتراح بقفل باب المناقشة ما دام احد الخطباء يتكلم ، وذلك عملاً بقاعدة عدم جواز مقاطعة الخطيب (المادة ٦٧ من النظام القديم) واذا تقدم اقتراح بقفل باب المناقشة ، فيجوز لخطيب واحد لا اكثر ان

يتكلم بالاقتراح ، لا لتأييده ، ولكن لدحضه . اذ لو جاز اعطاء الكلام في اقتراح قفل باب المناقشة لمن يؤيده ولمن يعارضه ، فان المناقشة ستتجدد دون التمكن من الوصول الى قفلها (المادة ٦٨ من النظام القديم) .

ولا يجوز طرح اقتراح بقفل باب المناقشة ، اذا طلب احد الوزراء الكلام عملاً بالقاعدة الدستورية التي تولي الوزراء الحق بان يسمعوا عندما يطلبون (المادة ٧٠ من النظام القديم) .

ولقد جرى التساؤل عما اذا كان طلب احد مقرري اللجان الكلام يحول دون طرح الاقتراح بقفل باب المناقشة . ولقد اجاب المجلس الفرنسي في جلسة ٣٠ اذار سنة ١٨٨٦ بالايجاب [1]. ان نظامنا الداخلي القديم والحالي لم يتعرض لهذه النقطة . ولا شك انه يجب تركها لحكمة الرئيس وحسن تصرفه .

٤ ـ اذا تقدم في آن واحد ، طلب بتأجيل المناقشة ، وطلب بقفل بابها ، فان لطلب التأجيل حق الاولوية (المادة ٧١ من النظام القديم) . اذ لو طرح اقتراح قفل المناقشة ونال الاغلبية ، فان الذين طلبوا التأجيل ، يحرمون من حق الكلام ، اما اذا تم التأجيل، فليس ما يمنع اصحاب الاقتراح بقفل المناقشة ان يطلبوها حتى في بداية الجلسة التالية .

٥ ـ ان قفل المناقشة ، هو تدبير خطير ، يحرم عدداً من النواب من حق الكلام . ويمكن ان يؤثر تأثيراً بالغاً على التصويت . فاذا مـــا طرح ونال الاغلبية فمعنى ذلك ان هــذه الاغلبية قد اشبعت الموضوع درساً ، ولذلك لا يمكن بعد قفل المناقشة ان يُعطى الكلام لأحد ، الا اذا كان غرض المتكلم سحب تعديل قدمه ، أو البحث في شكل الموضوع او في طريقة التصويت (المادتان ٧٢ و ٧٣ من النظام القديم) .

٦ ـ يمكن فتح باب المناقشة بعد اغلاقها ، اذا رأى المجلس وجوب الاستماع الى أحد الخطبـاء . وفي هذه الحالة لا بد من تصويت قانوني . ويستحسن أن

(١) اوجين بيار رقم ٩٢٢ .

يصدر القرار بهذا الشأن ، محصورة مفاعيله بالخطيب الذي يرى المجلس الاستماع اليه ، والا كان قرار قفل المناقشة غير ذي قيمة . واذا قفلت المناقشة نتيجة سوء تفاهم ، فللرئيس ان يستشير المجلس اذا كان يرى فتح باب المناقشة مجدداً ، وعلى المجلس من باب اللياقة ان يستجيب الطلب .

قد يُتساءل لمن يعطى الكلام في هذه الحالة ؟ ألخطيب الذي طلب فتح المناقشة ، ام للخطباء المقيدين في الجدول بحسب ادوارهم ؟ لا شك ان للرئيس ان يعطي الكلام لهذا الخطيب الذي طلبه ولو لم يكن مقيداً ، ولكن اذا حصل احتجاج من الخطباء المقيدين في الجدول ، فالمجلس عندئذ ان يقرر لمن يعطي الكلام . وكثيراً ما يرفض المجلس اعطاء الكلام للخطيب الذي تسبب بفتح المناقشة مجدداً ، لاعطائها للخطباء المقيدين .

٧ – ان نصوص النظام الداخلي المتعلق بقفل المناقشة قد تتعارض مع النص الدستوري القائل بان للوزراء ان يتكلموا متى طلبوا . وقد اثير هذا الامر في آب سنة ١٨٣١ في مجلس النواب الفرنسي وسبب نقاشاً حاداً [١] فبعد ان لفظ الرئيس قفل المناقشة وطرح للتصويت تعديلاً قدم اليه ، طلب رئيس الوزراء الكلام فارتفعت اصوات النواب بالقول « قفلت المناقشة » . ولكن الرئيس اجاب : عندما يطلب احد الوزراء الكلام فله الحق دائماً بذلك . فقامت ضد هذا التصريح ضجة شديدة وطلب الجنرال دى مارساي الكلام في النظام ودحض رأي الرئيس قائلاً :

« ان القاعدة التي يقول بها السيد الرئيس تنقض النظام، وتنقض كل سلطة او حل يقرره المجلس . فما قيمة قرار المجلس بقفل المناقشة اذن . متى قفلت المناقشة فانها تقفل في وجه الجميع ، وزراء ونواباً .

ولكن رئيس الوزراء رد على ذلك محتجاً بنص الدستور فزاد الاضطراب

١ – اوجين بيار رقم ٩٢٧ .

في المجلس ورفعت الجلسة. وفي الجلسة التالية تابع احد الوزراء الموضوع وطلب اعطاء الحكومة الكلام مؤيداً حقها فيه ، سواء قفلت المناقشة او لم تقفل .

واننا نرى من الفائدة ان ننقل من هذه المناقشة ما يفيد موضوعنا .

ممثل الحكومة – ان حق الوزراء بالكلام اثناء المناقشة او خارجاً عنها لم يكن يوماً موضع نزاع . وقد مورس هذا الحق مراراً بالرغم من تذمر فريق من النواب . ولكن لم تحصل اي مقاومة ضد هذا الحق ، ولا جرت بشأنه مناقشة ولا اتخذ قرار . ان المجلس كان ولا يزال يعرف ان نص الدستور مطلق وغير مقيد بشرط. ولذلك لم ير موجباً لايراده في نظامه الداخلي ، او ان يضيق مداه ، او يقيده بشروط لم ينص عليها الدستور . لقد كان الوزراء يتكلمون ويستمعون كلما طلبوا الكلام ، لا بتساهل من المجلس ولا باذن منه ، ولكن بالاستناد الى حقهم ، وكان المجلس في هذه الحالات يفتح المناقشة مجدداً .

رئيس الحكومة – ان حقنا مكرس بنص الدستور بصورة مطلقة ، بدون تضييق او تحديد . « الوزراء يجب ان يستمعوا عندما يطلبون » ان في هذه المادة واجباً مفروضاً على المجلس غير مقيد بشرط . اذ في كل وقت يحق للحكومة ان تسترد مشروعاً وتقدم آخر ، او ان تعلن حل المجلس . والدستور قد اولاها هذا الحق ، ويجب عليها ان تحافظ عليه تحت طائلة خرق الدستور .

النائب جوليفيه – اذا خرج وزير عن الموضوع الا يحق للرئيس ان يرده اليه ؟

– وظهرت في صفوف الوزراء اشارات تفيد النفي.. فتابع جوليفيه قائلاً:

– « بلى ان للرئيس ان يرده الى الموضوع [١] . اذا لم يكن للخروج

(٢) لقد بينا في معرض هذا البحث ان للرئيس ذلك .

عن الموضوع ، فلأجل مخالفة النظام . اذا هاجم احد الوزراء نائباً افلا يحق للرئيس ان يمنعه ويرده الى الموضوع ؟ ..

« اتظنون ان بامكان الوزير ، ان يقول انني اخرج عن الموضوع، لأن الدستور يسمح لي بان اتكلم عندما اشاء وكيفما اشاء ؟ اتظنون ان للوزير ان يقول : انني اطعن في النائب وفي المجلس ، وان الدستور يوليني هذا الحق وعلى الرئيس ان يسكت . أيحق للوزير ان يقول ان المناقشة قد اقفلت ، ولكنني انا ، يروق لي الكلام بالرغم من قرار المجلس . واذا قال له الرئيس ان المناقشة قد استوفت ، يجيبه نعم ، ولكن الدستور يوليني حق الكلام عندما اريد وكما اريد ؟ »

النائب بارو — « من المؤكد ان للوزراء الحق في ان يتكلموا اثناء المناقشة عندما يريدون، بدون ان يتقيدوا بجدول الكلام . ولكن الامر هنا يتعدى هذه الحدود . هنا مجلس يرى باجماعه قفل المناقشة ، ووزير يرى وحده تمديد المناقشة بالرغم من ارادة المجلس الصريحة. ان حق الوزراء بالكلام متى طلبوه ، لا نزاع فيه ، اذا مورس ضمن حدوده ، ولكن هل يجوز ان يتجاوز الحق حدوده ؟ فاذا قفلت المناقشة بحضور الوزراء وربما بموافقتهم فهنالك امر مقضي chose jugée افيجوز للوزير ان يقف ويقول : قفلت المناقشة ، ولكن انا بسلطاني وحدي افتح بابها ؟ اذا كنتم تعتقدون ان للوزراء حق الكلام ، حتى بعد قفل المناقشة ، وان النظام لا يطبق عليهم ، وان القانون الذي تسنونه بالاشتراك مع الحكومة لا يربطهم بشيء، فيجب اذاً ان نقرر ان للوزراء الحق ان يتكلموا بين التصويتين : التصويت برفع الايدي والتصويت بالمناداة بالاسماء مثلاً» . «واذا كان لهم هذا الحق ، فانهم يطلبون الكلام ويفتحون المناقشة اذا رأوا اتجاه الاكثرية ضد مشروعهم . ان حق الوزراء

بهذه الحالة يصبح بدون حدود ... متى كان ثمة امر مقضي ، فهو مقضي ازاء الجميع . ان نظام المناقشات مقرر ، ويجب ان يخضع له الجميع وزراء ونواب . واذا طلب الوزراء الكلام ليطرحوا على المجلس امراً جديداً ، فلا يخرق النظام لو اعطي لهم الكلام ، ولكن اذا استعملوا حق الكلام للدخول مجدداً في مناقشة اقفلت فثمة تجاوز على الحق الدستوري » .

وزير العدل — « ان الحكومة تمثل سلطة منفصلة عن المجلس. فحقوقها لا يمكن ان تعدل بانظمته الداخلية . ان النظام الداخلي يتعاطى اموركم الداخلية ، طريقة مذاكراتكم ، سير مناقشاتكم الى غير ذلك . ولكن كيف يمكنكم ان تتصوروا ان مادة من النظام الداخلي تعدل من الدستور مادة كان يجب ان توضع لو لم تكن موضوعة؟ ان هذا يشبه القول ان قراراً من الوزير يمكن ان يعدل الدستور، ان اي مادة من احد انظمة الدولة، لا يمكن ان يعدل مادة من القانون الاساسي . يقول النظام الداخلي : « عندما يرى المجلس انه قد استوفى الايضاحات في موضوع ما تقفل المناقشة . ولكن الوزير الذي يمثل سلطة اخرى له الحق ان يقول : انني لم اكتف بالايضاحات ، انني احمل اليكم مستنداً جديداً . واخيراً قد يكون لدى الحكومة سبب خطير يحدوها لطلب الكلام بعد قفل المناقشة فماذا يحصل عندئذ ؟ يجب ان تفتح المناقشة لا بفعل نائب ارتبط بقرار اشترك بالتصويت عليه ، بل بفعل الدستور » .

وتناوب على الكلام في هذا الموضوع بعض النواب ولكن احداً منهم لم يطلب طرحه على التصويت ولم يفصل المجلس في النقطة القانونية.. واعطي الكلام لرئيس الوزراء رغم احتجاج فريق من النواب.

ان هذه المناقشة الطويلة قد حدت بالمشترع في النظام القديم ان يضع نصاً في صالح الحكومة (المادة ٧٠) .

« لا يحق للرئاسة ان تعلن قفل المناقشة في وجه احد الوزراء او مندوب الحكومة . ولكن اذا كان احد النواب لا يريد الكلام بعد الوزير ، فيحق للرئاسة قفل باب المناقشة » .

واننا نرى ان قفل المناقشة ، عندما يقرر ، يسرى على الجميع ، حتى على الوزراء . وهو لا يتناقض مع النص الدستوري القائل بان للوزراء ان يسمعوا عندما يطلبون الكلام » . فهذا الحق لا يعني الاطاحة بنظام الجلسات ، بل يعني ان الكلام يعطى لهم بصرف النظر عن جدول الكلام ، ويعطى لهم ايضاً اذا ارادوا ان يبلغوا المجلس امراً جديداً لم يكن معروضاً لديه ولا يحتمل التأجيل : (استرداد المشروع ، امر بحل المجلس) . ويستحسن في غير هذه الحالة ان يصوّت على فتح المناقشة بناء لطلب الحكومة كما يصوّت على فتحها بناء لطلب النواب .

الفصل الخامس

الاولوية

De la priorité [١]

ان للترتيب الذي تطرح فيه المواضيع للمذاكرة اهمية بالغة، فقد يؤثر هذا الترتيب في قبول الموضوع او رفضه . ولقد كان الترتيب في السابق نوعاً من التكتية البرلمانية . اما اليوم ، فلا يعدو كونه طريقة عمل للحؤول دون تداخل المناقشات بعضها ببعض ، واستبعاد الاقتراحات المبتسرة التي تأتي في غير وقتها المناسب ، دون الاضطرار لبحثها في الاساس .

١ – الاولوية والاولية :

أن الترجمة الصحيحة لكلمة . Priorité هي الاولوية المشتقة من كلمة « اولى » وتعني الاجدرية ومفهومها قيمي . واننا نفرق بينها وبين كلمة أولية المشتقة من كلمة «اول» وتعني الاسبقية ومفهومها زماني.

ان الفقهاء الفرنسيين قد استعملوا كلمة « Priorité » للحالتين اما نحن فنرى ان « الاولوية » تستعمل لطرح المواضيع للمذاكرة والمناقشة ، باعتبار ان الطرح ينظر فيه الى قيمة الموضوع فيكون اولى من غيره بالمذاكرة والمناقشة اولاً . وان الاولية تستعمل بمعنى الاسبقية بالكلام ، باعتبار ان الكلام يعطى لمن يسبق في طلبه او لمن يعتبر حكماً اسبق من غيره بحكم القانون .

(١) اوجين بيار رقم ٩٣٠ وما يليه .

٢ – المذاكرة والمناقشة والتكلم

وهذا التفريق بين الاولوية والأولية يسوقنا للتفريق بين المذاكرة Délibération والمناقشة Discussion والتكلم Parole .

فالمذاكرة اعم من المناقشة : المذاكرة هي الحالة التي يكون فيها الموضوع قيد البحث وهي تشمل المناقشة والتكلم والتصويت، والمناقشة اعم من التكلم: المناقشة هي تبادل الكلام في الموضوع المطروح للمذاكرة .

اما التكلم في الموضوع ؛ فهو جزء من المناقشة يقوم به كل نائب بمفرده .
وهذه العناصر الثلاثة، المذاكرة والمناقشة والتكلم ، مضافاً اليها عملية التصويت يطلق عليها بالفرنسية كلمة Débats التي يمكن ان نطلق عليها بالعربية كلمة الحجاج .

فعندما يتزاحم طلب للتكلم ، مع طلب آخر فثمة الاولية لا الاولوية .
وعندما يتزاحم موضوع مع موضوع آخر للمناقشة او للتصويت ، فثمة الاولوية لا الاولية :

اثناء المذاكرة بموضوع ما يمكن ان يعترض سير المذاكرة «مسألة استباقية» Question prjudicielle فهذه اولى بالبحث من المسألة الأصلية Question principale . واثناء المناقشة في المسألة الاستباقية تتزاحم حقوق النواب بالتكلم اولاً فالحق « بالاولية » هو لمن يطلبه اولاً او لمن اعطي الاولية بحكم القانون ولو لم يكن طلب الكلام اولاً : فلمقرر اللجنة مثلاً ، الاولية بحكم القانون بالتكلم في الموضوع المطروح للمناقشة قبل اي نائب ولو كان هذا النائب قد سبقه الى طلب الكلام . وللوزير الاولية بالتكلم قبل اي نائب سبقه الى طلب الكلام . لأن الدستور منحه هذا الحق .

ان مسألة الأولوية يمكن ان تثار، حتى عفواً من قبل الرئيس في اي مرحلة من مراحل النقاش ، ويمكن ان تتناول ترتيب المناقشات ، كما تتناول ترتيب التصويت . ولذلك تبدو الاولوية لا مسألة شكلية فحسب بل مسألة جوهرية .

وكل صعوبة تنشأ عن الترتيب الواجب اتباعه في القضايا العالقة ، يجب الرجوع فيها الى المجلس الذي يجب ، في مطلق الاحوال ، ان يظل السيد المطلق في تقرير الترتيب الذي يتذاكر على ضوئه بالمسائل المطروحة عليه .

على انه بالرغم من سلطة المجلس المطلقة في مسائل الاولوية ، فان النظام قد عين طائفة من المواضيع تتمتع بالأولوية حكماً .

فما هي هذه المواضيع ؟ وكيف تطبق عليها قواعد الاولوية ؟

النبذة الاولى – الاولوية للمسائل الاستباقية

Le priorité des questions préjudicielles

المسألة الاستباقية هي المسألة التي يجب حلها قبل النظر في جوهر الموضوع.
فعندما يطرح على المجلس مشروع قانون ، للمذاكرة ، فان النظام ينص على عدد من المسائل لا يمكن المجلس قبل حلها ان ينتقل الى جوهر المشروع .

لقد عينت المادة ٨٠ من النظام الداخلي هذه المسائل وعينت الترتيب الذي تطرح فيه على التصويت .

ولكن المادة ٨٤ من النظام القديم اشارت لاالى الأولوية في التصويت فحسب ، بل الى الاولوية في المناقشة أيضاً . فبعد ان عددت هذه المادة المواضيع التي يؤذن فيها بالكلام بحسب ترتيبها ، اضافت : ان لكل هذه الطلبات (أولية) (اولوية) على الموضوع الاصلي ، ويترتب عليها **ايقاف** المناقشة في الموضوع حتى يتم الاقتراع عليها .

ولذلك درج المجلس عندنا على تفسير المادة ٨٠ بأنها تعني ترتيب المناقشات كما تعني ترتيب التصويت .
نصت المادة ٨٠ المشار اليها :

١ – اوجين بيار رقم ٩٣٠ وما يليه :

تطرح الطلبات والاقتراحات على التصويت بالترتيب التالي :

١ – اقتراح رفض المشروع .
٢ – اقتراح رد المشروع الى الحكومة .
٣ – اقتراح رد المشروع الى لجنة اخرى غير التي درسته .
٤ – اقتراح رد المشروع الى اللجنة التي درسته .
٥ – اقتراح تأجيل المناقشة الى جلسة ثانية .

وكل هذه مسائل استباقية . Questions préjudicielles

٦ – اقتراحات التعديل على التعديل .
٧ – اقتراحات التعديل ويبدأ بأبعدها عن الاصل .
٨ – اقتراح التصديق على أصل المشروع.

١ – اولوية اقتراح رفض المشروع ـ المسألة القبلية [1]

نصت الفقرة الاولى من المادة ٩٠ من النظام الفرنسي لدستور ١٨٧٥ :

la question préalable c-à-d. la déclaration qu' il n'ya pas lieu à délibérer, peut toujours être proposée

ويستفاد من هذا النص ان عبارة question préalable تعني اصطلاحاً : رفض النظر في الموضوع .

ان نظامنا القديم (المادة ٨٤) قد استعمل للتعبير عن هذا الاصطلاح جملة طويلة تقرب من معناه ولكنها لا تؤديه تماماً: الطلب فيما اذا كانت المسألة يجب البحث فيها ام لا .

اما نظامنا الحالي في المادة ٨٠ – فقد ابتعد كثيراً عن هذا المعنى عندما استعمل عبارة اقتراح رفض المشروع فاقتراح رفض المشروع يعني ان المجلس

١ – المسألة القبلية هي التي ينظر فيها « قبل » كل شيء .

دخل في جوهر الموضوع ورفضه ، في حين ان غاية المشرع الحقيقية هي رفض **النظر** في الموضوع قبل البحث في الاساس. ولذلك سنستعمل للتعبير عن العبارة الفرنسية question préalable عبارة رفض النظر في المشروع .

وأول سؤال نطرحه هو هل يجوز اقتراح رفض النظر في الموضوع بدون استثناء ؟

ان النظام الفرنسي والاجتهاد الذي سار عليه المجلس ، يشيران الى طائفة من المواضيع التي لا يجوز اقتراح رفض النظر فيها :

١ – تنص الفقرة الثانية من المادة ٩٠ من النظام الفرنسي :

ان المسألة القبلية (La question préalable) (اي رفض النظر في الموضوع) لا يمكن طلبها في معرض اقتراحات النواب التي **لم يطلب لها** الاستعجال L'urgence الا بعد تقرير اللجنة .

وهذا يعني بطريقة الاستنتاج المخالف (à contrario) ان طلب رفض النظر ، يمكن في الاقتراحات التي طلب استعجالها قبل تقرير اللجنة . ويلاحظ ان طلب رفض النظر معلق على **طلب** الاستعجال لا على **اقراره** .

وما دام الأمر كذلك ، كما يقول اوجين بيار فانه يمكن تعطيل هذا النص والقضاء على هذا الاستثناء ، وذلك بطلب الاستعجال للاقتراح قبل تقرير اللجنة تمهيداً لطلب رفض النظر . ومعلوم ان طلب الاستعجال ليس محصورا بصاحب الاقتراح ، بل هو من حق اي نائب من النواب ..

ب – ان مشاريع الحكومة في النظام الفرنسي تحال حكماً على اللجنة فور تقديمها .

فهل يجوز طلب رفض النظر فيها فور الايداع الدستوري ؟

« Immédiatement après la présentation constitutionnelle »

يجيب اوجين بيار على ذلك بما معناه :

لكي يقول المجلس ان لا محل للمذاكرة في الموضوع ، يجب ان يكون الموضوع قيد المذاكرة . وما دام المشروع يحال فور تقديمه على اللجنة حكماً فانه يبدو مخالفاً للمنطق بل للدستور ايضاً ، السماح بطلب رفض النظر في هذه الحالة .

ان نظامنا الداخلي ، لم ينص كالنظام الفرنسي على اي استثناء . ولكن هل يعني ذلك ان طلب رفض النظر في المشروع عندنا مباح في أي حين وفي مطلق الأحوال ؟

ـ ان المادة ٤٢ من النظام الداخلي تنص على ان المجلس يأخذ علماً في بدء الجلسات بموضوع الاقتراحات ، ويحيلها الرئيس فوراً الى اللجان المختصة الا في حالات الاستعجال المكرر ...

فنحن هنا ازاء حالة مماثلة للحالة التي نص عليها النظام الفرنسي : المشروع يحال حكماً على اللجنة أي انه لا يوضع قيد المذاكرة . وما دام لا يجوز للمجلس ان يقرر ان « لا محل للمذاكرة في موضوع ما » الا اذا كان هذا الموضوع قد طرح للمذاكرة ، فان طلب «رفض النظر» بالمشروع عندنا غير جائز ايضاً ، الا بعد احالته على اللجنة ووضع تقرير فيه ، وقيده على جدول الاعمال للمذاكرة .

وبتعبير موجز لا يجوز ان يطلب « رفض النظر » بأي موضوع ، ما لم يوضع هذا الموضوع بالذات قيد المذاكرة .

ج ـ لا يمكن طلب « رفض النظر » في قضايا الطعون . فكل اقتراح يرمي الى رفض النظر في طلب تثبيت أحد النواب ، يرفض شكلاً ولا يطرح على التصويت ولكن يمكن ان يقترح « رفض النظر » لاستبعاد المناقشة في القسم من تقرير لجنة الطعون ، المخالف لنص القانون [1] .

(١) اوجين بيار رقم ٣٩٨ .

د ـ ان طلب « رفض النظر » في موضوع ما ، عندما يقترن بتصديق المجلس ، يحول دون التكلم في هذا الموضوع . ولكن ما القول بالتكلم في اقتراح رفض النظر نفسه ؟

ـ « ان لصاحب الاقتراح ، الذي يُطلب رفضُ النظر به ، الحق بالتكلم » . هذا ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي . وينتهي النص بالقول « ان مجلس الشيوخ يصوت بدون مناقشة » .

ولكن الحق المعطى لصاحب الاقتراح بالدفاع عن اقتراحه ، لا يخوله بحجة الدفاع هذه ، ان يتلو الاسباب الموجبة لاقتراحه ، الا اذا وافق المجلس على ذلك . وهذا يعني ان لصاحب الاقتراح ان يدافع عن اقتراحه «بايجاز» Sommairement .

وبالنظر لفقدان النص في نظام مجلس النواب الفرنسي جرى التساؤل عن حق المتكلم في موضوع « رفض النظر » نفسه ، فاختلفت آراء الرؤساء في هذا الشأن .

ومما لا ريب فيه ، ان الحل الذي اعتمده مجلس الشيوخ ، هو الحل المناسب الذي يجدر بمجلسنا ان يتبناه بالنظر لفقدان النص عندنا ايضاً . ذلك لأن التصويت على طلب « رفض النظر » دون مناقشة يعرض المجلس لاتخاذ قرار أعمى .

و ـ هل يمكن طلب « رفض النظر » في الموضوع بعد ان سارت المناقشة فيه شوطاً ؟

يجيب اوجين بيار [1] بان اي مرحلة من مراحل النقاش لا تحول دون اقتراح « رفض النظر » .

Aucun moment de la procédure ne fait obstacle à la demande de la question préalable

(١) اوجين بيار رقم ٨٧٥

فما دام الموضوع الاصلي لم يفصل به نهائياً ، فلكل نائب الحق بان يقترح « رفض النظر » .

ز ـ ان النظام الداخلي الفرنسي لم يعين صفة « قرار رفض النظر »

Le caractère de la question préalable

ويبدو ان غايته هي « استبعاد المسألة الاساسية مع اللوم »

Ecarter la question principale avec blâme

فهو يعني ان لا محل للنظر في الموضوع لانه مخالف للانتظام العام، او لأنه جاء في غير وقته المناسب، او لانه غير مفيد. ولكن هذه الصفة، كانت موضع احتجاج من بعض النواب الذين لا يرون في قرار «رفض النظر» الا تعبيراً عاديا عن ارادة المجلس بانه لا يرغب بمناقشة الموضوع الآن .

على انه ، بالنظر لاهمية هذا القرار ولصفته وغايته ، يجب ان لا يتخذ الا بترو وفطنة . فالقول برفض النظر في مشروع ما ، يجب ان يكون ثمة هياج عام ضد المشروع بسبب تعارضه مع القانون الاساسي او الانتظام العام[1].

٢ ـ اقتراح رد المشروع الى الحكومة:

ليس في النظام الفرنسي نص مماثل يبيح للمجلس رد المشروع الى الحكومة . وماذا يمكن ان يعني رد المشروع الى الحكومة ؟

إما ان يعني ان المجلس لا يرى « محلا للمذاكرة فيه » وهذا مشمول بالبند الاول اي « رفض النظر بالمشروع » .

وإما ان يعني انه يحتاج الى تصحيح في صيغته او تعديل في جوهر نصوصه، وهذا ممكن باحالته على اللجان المختصة ، لأن المجلس في الاساس هو السلطة المشترعة . والحكومة لا تملك في هذا الشان غير حق الاقتراح كأي نائب من

(١) اوجين بيار رقم ٨٧٦ .

النواب . فهل يجوز للمجلس ان يقرر ان يرد الى النائب اقتراحاً مقدما منه لتصحيح صيغته او تعديل نصوصه ؟

٣ ـ اقتراح رد المشروع الى لجنة اخرى غير اللجنة التي درسته :

لقد رأينا عند بحث اختصاصات اللجان ، ان بعض المشاريع ، يمكن ان تكون من اختصاص اكثر من لجنة واحدة. فاذا رأى المجلس ان احدى اللجان المختصة لم تدرس المشروع ، فيمكنه ان يرسله اليها .

٤ ـ اقتراح رد المشروع الى اللجنة التي درسته :

ويقع مثل هذا الامر عندما يرى المجلس بعد مناقشة قصيرة ، ان ثمة تعديلات جوهرية يجب ادخالها على المشروع ، ولا يمكن للمجلس ان يرتجلها ارتجالاً . او عندما يتضح ان في نصوص المشروع غموضاً او اخطاء لغوية تستلزم دراسة دقيقة .

ان النظام الفرنسي لدستور ١٨٧٥ ، لم يتضمن مثل هذا النص الوارد في نظامنا. ولكن الاجتهاد قد سد الفراغ بهذا الشأن واعتبر من المسائل الاستباقية questions préjudicielles مسألة رد المشروع الى اللجنة . لا بل انه اشار الى امكانية رد مادة من المشروع الى اللجنة . ولا شك ان المجلس عندنا يمكنه ان يرد الى اللجنة ايضاً ، مادة او اكثر من المشروع دون ان يضطر لرد المشروع بكامله .

٥ ـ اقتراح تاجيل المناقشة الى جلسة تالية :

ان المسائل المتعلقة بجدول الاعمال تتمتع بحق الاولوية . وتأجيل المناقشة هو من الامور التي تتعلق بجدول الاعمال . ولذلك فان اقتراح التأجيل يتمتع بالاولوية ، لا فيما يتعلق بتوقيف المناقشة فحسب ، بل فيما يتعلق بقفلها ايضاً . فاذا تزاحم طلب التأجيل مع طلب القفل كانت الاولوية لطلب التأجيل .

على ان حق الاولوية المقرر لطلب تأجيل المناقشة ليس مطلقاً :

فالمفروض في المجلس ان يبت في جميع الاقتراحات المرفوعة اليه وفقاً للاصول . فلا يمكن ان يكون طلب التأجيل اذن ، وسيلة لدفن الاقتراحات التي تصل الى مرحلة المذاكرة . فاذا كان المجلس يريد ان يرفض مشروعاً ما ، فلا يجوز له ان يرفضه بصورة غير مباشرة عن طريق التأجيل . ولذلك ، قيل بامكان طلب **تأجيل المناقشة** في المشروع لا **تأجيل المشروع** نفسه ، [1] ولذلك لا يجوز طلب التأجيل الى اجل غير مسمى .

النبذة الثانية : جوهر الموضوع

أ ـ اقتراحات التعديل على التعديل [2]:

١ ـ ان القاعدة القائلة بان التعديل مقدم على المشروع الأصلي ، يجعل لتعديل التعديل الاولوية . لان التعديل عندئذ يصبح بمثابة المشروع الاصلي .

ب ـ قبل ان تفتتح المذاكرة في مواد اي مشروع ، يتوجب على الرئيس ان يضع ترتيباً للتعديلات المتعلقة بالمشروع . فيبدأ بالنص الابعد عن الاصل . ولكن الترتيب الذي يضعه الرئيس ليس نهائياً، فاذا حصل اعتراض على الترتيب وجب عرض الامر على المجلس .

ج ـ عندما يتزاحم تعديلان ، بحيث يتعذر على الرئيس تعيين الاولوية ، فعلى الرئيس ان يقترح احالة التعديلين على اللجنة التي يمكن ان تقدم نصاً جديداً .

د ـ لا يمكن ان يكون ثمة تزاحم وبحث بالاولوية بين تعديل نوقش فيه، وتعديل آخر لم يوضع قيد المذاكرة. ولذلك فاذا كان قد شرع بمناقشة تعديل

(١) انظر اوجين بيار صفحة ٩٣٦ .
(٢) اوجين بيار رقم ٩٤٥ ـ ٩٤٨ .

ما ، واكتسب حق الاولوية على المشروع الاصلي ، فان تقديم تعديل جديد ليس من شأنه ان يعدل حق الاولوية .

هـ ـ ان للتعديلات الرامية الى تعديل مادة ما ، الاولوية على التعديلات الرامية الى حذف هذه المادة . ذلك لأن طرح التعديل الرامي الى الحذف اولاً ، يعني اعطاء الاولوية للمادة الاصلية على التعديل .

و ـ ان الاولوية في الامور المتعلقة بالموازنة والشؤون المالية ، تشذ عن هذه القواعد وسنبحث ذلك في حينه .

٢ ـ اقتراحات التعديل على المشروع الاصلي [1]

أ ـ ان التعديلات التي قد تقع على نصوص المشاريع او الاقتراحات هي على نوعين : التعديلات الافرادية والتعديلات الجماعية .

فالتعديلات الافرادية Les amendements individuels هي تلك التي يقدمها النواب ، وتظل تحمل هذا الاسم ولو كان التعديل الواحد موقعاً من اكثر من نائب .

والتعديلات الجماعية les amendements collectifs هي التي تقترحها اللجان على المشروع الاصلي .

فهذه التعديلات الجماعية ، لا يمكن ان تتمتع بالاولوية على التعديلات الافرادية (اولاً) لأن تعديلات اللجنة بالنسبة لتعديلات النواب تعتبر بمنزلة الموضوع الاصلي من التعديل . (ثانياً) لان اعطاء الاولوية للتعديلات الجماعية ستحول دون طرح التعديلات الافرادية .

اما التعديلات الاضافية additionnels فلا يمكن ان تتمتع بالاولوية على التعديلات الافرادية المتعلقة بها، وهذا امر يفرضه العقل السليم ولا يحتاج للبرهان.

(١) اوجين بيار رقم ٩٣٧ ـ ٩٤٤ .

ان هذه القاعدة في نظامنا مأخوذة عن الاجتهاد الفرنسي الذي اقر نتيجة درس عميق ولم يرتجل ارتجالاً .

ففي سنة ١٨٨٦، تقدمت الحكومة بمشروع قانون يتعلق بابعاد بعض افراد العائلة المالكة في فرنسا الذين يقلق وجودهم الانتظام العام . فعدلته اللجنة بنص يحرم بصورة مطلقة على جميع اعضاء العائلة المالكة الاقامة في الارض الفرنسية. ثم قدم النائب بروس brousse تعديلاً كان بمثابة حل وسط بين مشروع الحكومة وتعديل اللجنة . وقد قبلت الحكومة تعديل النائب بروس .

وبما ان التعديل الافرادي مقدم على التعديل الجماعي ، فقد خشيت الحكومة ان يصوت اعضاء اللجنة مع المعارضين لمبدأ ابعاد اعضاء العائلة المالكة ، تمهيداً لرد التعديل المقدم من النائب بروس .

ازاء هذه الحالة ، عقد رئيس المجلس مؤتمراً حضره رئيس الوزراء وامين عام مجلس النواب، ثم طلب رئيس الجمهورية ، بوصفه رئيساً سابقاً لمجلس النواب ان يشترك فيه .

وفي هذا المؤتمر شرح الامين العام لمجلس النواب، لماذا يجب تقديم التعديلات الافرادية على التعديلات الجماعية فقال ما معناه :

ان تعديلات اللجنة على مشروع الحكومة ، تعتبر بمثابة المشروع الاصلي بالنسبة للتعديلات الافرادية . فيجب ان تطرح للمذاكرة اولاً، والا تعرضت حقوق الاقلية النيابية للضياع . ذلك لأن اللجنة كما هو معروف تمثل على الغالب رأي الاكثرية النيابية ، فاذا طرح تعديلها قبل التعديل الافرادي ، فكيف يتسنى للاقلية ان تبدي رأيها .

وقد سأل رئيس الجمهورية Grévy ، عما اذا كان رئيس المجلس ، لا يرى مانعاً من اعتبار تعديل النائب بروس ، واقعاً على مشروع الحكومة مباشرة ، وطرحه للمذاكرة بعد تعديل اللجنة ، باعتبار انه عند وجود تعديلين على المشروع الاصلي ، يكون من حق الرئيس ان يختار ايها يطرح اولاً.

ولكن رئيس المجلس فلوكيه Floquet اجاب ، بان هذه الطريقة تثير احتجاجات كثيرة من النواب ، واذا استشير المجلس فانه يصوت ضد هذا الرأي . واخيراً وجد رئيس المجلس حلاً للموضوع ، هو ان لا يقدم النائب بروس تعديله الا بعد التصويت على تعديل اللجنة . وهكذا بعد ان سقط تعديل اللجنة تقدم النائب المذكور بتعديله ، وصوت عليه قبل مشروع الحكومة ونال الاكثرية .

يقول اوجين بيار [١] انه توسع بتفصيل هذه الحادثة عمداً، لانه يستنتج منها بصورة جازمة ، انه يستحيل اعطاء الاولوية لتعديلات اللجنة على تعديلات النواب . وحتى لو قبل النائب صاحب التعديل بتأخير تعديله الى ما بعد تعديل اللجنة ، فان على الرئيس ان يستشير المجلس.

ب – ان قواعد الاولوية في قضايا التعديلات ، تطبق في جميع مراحل البحث في المادة . فعندما تبدأ المناقشة باحدى المواد ، سواء كانت هذه المادة من تعديلات النواب او اللجنة، فان المناقشة تستمر حتى ينتهي التصويت عليها بكاملها . فاذا صادف المجلس اثناء التصويت ، فقرة في المشروع الاصلي ، ليس في التعديل ما يقابلها او ينقضها ، فان هذه الفقرة يصوت عليها ، قبل التصويت على الفقرات التالية الواردة في التعديل [٢] .

ج – عندما يصوت المجلس على مشروع مضاد Contre projet مقدم من احد النواب ، فاذا كانت النصوص التي وضعتها اللجنة ، مختلفة بكاملها عن نصوص المشروع المضاد المصوّت عليه فان نصوص اللجنة تسقط . واذا كان الاختلاف لا يتناول النصوص بكاملها ، فعلى المجلس ان يتذاكر في المواد التي يمكن ان تنسجم مع المشروع المضاد . واذا سقط التعديل المقدم من النواب ، تطرح للتصويت المادة المقابلة من مشروع اللجنة ، واذا سقطت هذه

---

(١) اوجين بيار رقم ٩٣٨ .

(٢) اوجين بيار رقم ٩٣٩ .

المادة ايضاً تطرح للتصويت عندئذ المـــادة المقابلة من المشروع الاصلي ، او التعديل الذي يقدم عليها من احد النواب .

وعندما يكون المجلس قد رد مادة من مواد اللجنة ، فان المذاكرة يمكن ان تنفتح فوراً على المادة المقابلة من المشروع الاصلي . هذا اذا كان النظر في هذه المادة ضرورياً لأجل التصويت على المواد التالية . ولكن عندما تقدم اللجنة مشروعـــاً كاملاً ، مترابط الاجزاء ، وتحذف بعض مواد مشروع الحكومة ، فان هذه المواد لا يمكن التصويت عليهـــا الا بعد التصويت على مشروع اللجنة وعند توافر شرطين :

الاول ـ ان تتشبث الحكومة صاحبة المشروع بهذه المواد .

الثاني ـ ان لا تكون متعارضة مع نصوص المواد التي صوت المجلس عليها.

فلنفرض ان ثمة مشروع قانون ضرائبي يفرض رسوماً مختلفة ، وقد تبنت اللجنة بعض هذه الرسوم ، ورفضت البعض الآخر ووضعت بديلاً عنها ، بحيث اصبح مشروع اللجنة مشروعاً كاملاً مترابط الاجزاء . فاذا طرحت للمذاكرة والتصويت ، المواد التي رفضتها اللجنة قبل التصويت على مشروعهـا الكامل ، فان هذا يؤدي الى اعطاء الاولوية للمشروع الاصلي على التعديلات، وقد يؤدي بالتالي الى اقرار مواد مشروع الحكومة ورفض مواد اللجنة قبل ان تطرح للمناقشة او التصويت لأنها تصبح بدون موضوع .

د ـ طالما ان الحكومة لم تعدل عن النصوص المقدمة منها بصورة رسمية ووفقاً للاصول المعينة للعدول ، فلا يمكن لأحد من النواب ان يقدم احد هذه النصوص بمثابة تعديل على مشروع اللجنة، عملاً بالمبدأ القائل ان نصوص مشروع الحكومة يجب ان تطرح للمذاكرة في آخر الترتيب . ولو سمح لأحد النواب ان يتبنى نصاً من نصوص مشروع الحكومة ، بمثابة تعديل ، لاكتسب ، احتيالاً، حق الاولوية على مشروع اللجنة. اذ يكفي الحكومة عندئذ لتعطي نصوصها حق الاولوية ، ان تتفق مع بعض النواب الموالين ، ليقدموا هذه النصوص بمثابة تعديل على مشروع اللجنة .

اما اذا عدلت الحكومة عن نصوص مشروعها وفقاً للاصول ، فليس ما يمنع اي نائب ان يتبنى هذه النصوص بمثابة تعديل على مشروع اللجنة، ويكتسب بذلك حق الاولوية .

ان هذه القاعدة ، بعدم جواز تبني نصوص المشروع الاصلي ، كتعديل على نصوص اللجنة لا يطبق على اقتراحات النواب . فان النص المقترح من احد النواب ، والذي عدلته اللجنة ، يمكن لصاحبه ان يتقدم به كتعديل على تعديل اللجنة ، ولكن يجب على الرئيس في هذه الحالة ان يستشير المجلس.

أما تعديلات اللجنة، فلا يمكن أن يتبناها أحد النواب وتكتسب الأولوية، الا اذا عدلت عنها اللجنة .

يفصل المجلس كما رأينا بمسائل الاولوية بسلطان مطلق . وقد يعرض عليه تعديلات تؤدي الى تجزئة المشروع . فلا يحق للرئيس ان يبعثر ترتيب المواد او الفقرات المطروحة للمذاكرة ، بل يعود ذلك الى المجلس بناء لطلب احد اعضائه . فاذا تبين للمجلس ، بان احدى مواد المشروع الاخيرة ، في حال التصويت عليها ، تؤدي الى تعديل المواد الاولى ، او الى حذفها ، فان للمجلس الحق ، بان يقرر لتلك المادة الاخيرة اولوية الطرح للمذاكرة .

وعندما تكون التعديلات المتزاحمة مع مشروع اللجنة او مشروع الحكومة ، تشكل في الواقع لا تعديلات تفصيلية بل مشروعاً مضاداً contre projet ، فان على الرئيس ان يستشير المجلس في مسألة الاولوية . لان التعديلات تبقي على نصوص المشروع بعد تعديلها او تصحيحها . اما المشروع المضاد، فانه يحل محلها. ولذلك يجب على المجلس ان يقرر الاختيار بين المشروع الاصلي والمشروع المضاد لأن المشروع المضاد يخلع في هذه الحالة لباس التعديل ليلبس لباس المشروع الاصلي .

٣ ـ الموضوع الاصلي :

عندما لا يكون ثمة تعديل ، او عندما يسقط التعديل المطروح ، يطرح الموضوع الاصلي للتصويت .

الفصل السادس

اصول التصويت Procédure des votations

النبذة الاولى - وضع الاسئلة Da la position des questions

يعنى « بوضع السؤال » اصطلاحاً ، الصيغة التي يطرح فيها الموضوع على التصويت . وغايته ، تفهيم النواب على اي امر يصوتون .

ان وضع السؤال ، يجب ان يتم بصيغة يمكن معها لاكبر عدد من النواب يتبنون رأياً واحداً ، ان يصوتوا سوية .

والرئيس ، هو الذي يضع صيغة السؤال ، ولكن لكل من النواب حق التكلم وطلب تعديل الصيغة . وعند طرح السؤال على التصويت ، يجب على الرئيس ان يطرحه كما هو بدون تعليق او تحفظ .

ولا يتوجب على الرئيس ان يستشير المجلس بشأن جميع الاسئلة . فثمة حالات تكون ارادة المجلس فيها واضحة ، وهذا ما يحصل عندما يقترح رد المشروع الى اللجنة، أو تاجيل المناقشة او قفلها ففي مثل هذه الحالات يطرح الرئيس السؤال للتصويت بدون استشارة المجلس .

ولا يجوز للرئيس ان يستشير المجلس بشأن مبادىء ملتبسة Des principes abstraits فالنصوص التي تطرح للتصويت يجب ان تكون واضحة خالية من الالتباس .

النبذة الثانية - النصاب والاغلبية (او الاكثرية) .

Des principes abstraits

كثيراً ما يخلط بين النصاب والأغلبية مع انهما شيئان مختلفان كل الاختلاف كلاهما لازم لصحة التصويت ، ولكن اجتماعهما معاً ليس محتماً دائماً . فثمة حالات يكون النصاب مكتملاً ولا تكون الغالبية المطلوبة متوافرة .

ان النصاب يمثل عدد الاعضاء الذين لا بد من اشتراكهم في الجلسة لأجل صحة التصويت ايا كان منحى تصويتهم .

اما الاغلبية فتمثل عدد الاعضاء الذين لا بد من تصويتهم في منحى واحد لأجل فوز الموضوع المصوّت عليه .

أ - النصاب :

ان المادة ٣٤ من الدستور قد حددت النصاب عندنا بالنص :

« لا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الاكثرية من الاعضاء الذين يؤلفونه » .

فالنصاب عندنا اذا لكل جلسة هو الاغلبية من اعضاء المجلس. ولذلك نصت المادة الخمسون من النظام الداخلي: «لا تفتتح جلسة المجلس الا بحضور اكثر من نصف اعضائه . ولا يجوز التصويت الا بحضور هذا النصاب في قاعة المجلس».

وينتج عن ذلك ان النصاب عندنا ليس ثابتاً بل هو يتغير بتغير احكام قانون الانتخاب الذي يحدد عدد النواب .

اما النصاب في القانون الانكليزي مثلاً ، فهو محدد بعدد معين من الاعضاء فلا يتكون النصاب القانوني في مجلس العموم الا بحضور أربعين عضواً على الاقل . اما في مجلس اللوردات فان حضور ثلاثة اعضاء فقط يشكل نصاباً قانونياً .

ب – الاغلبية

قلنا ان الأغلبية تمثل عدد الأعضاء الذين لا بد من تصويتهم في منحى واحد لأجل فوز الموضوع المصوت عليه .

فهل ان الاغلبية في كل المواضيع التي تخضع للتصويت هى واحدة ؟

ان الدستور والقوانين اللبنانية قد عددت انواعـاً كثيرة من الأغلبيات يمكن حصرها بأنواع ثلاث هي: الأغلبية المطلقة . Majorité absolue والأغلبية النسبية Majorité relative والاغلبيات الخاصة. Majorités spéciales

١ – الأغلبية المطلقة : يفهم بالاغلبية المطلقة الزيادة على النصف ولو بواحد « La moitié plus un »

فاذا كان العدد وتراً Impair فيؤخذ العدد الصحيح الاصغر من النصفين» ويزاد عليه واحد فتتكون الاغلبية المطلقة. مثال ذلك :

ان عدد النواب عندنا هو تسعة وتسعون . فالعدد الاصغر من النصفين ، هو تسعة واربعون ، فاذا اضيف اليه واحـد اصبح الرقم خمسين ، وهو يمثل الاغلبية المطلقة من مجموع عدد النواب .
والاغلبية المطلقة نوعان :

الاغلبية المطلقة من مجموع عدد النواب وينبغي لها نص خاص (٥٠ نائبا من اصل ٩٩) (انظر المادة ٥٧ من الدستور بشأن اعادة النظر في القانون).

والاغلبية المطلقة من نصاب الجلسة ، وان نصاب الجلسة كما حدده الدستور هو الاغلبية المطلقة من مجموع عدد النواب (٢٦ نائباً من اصل ٥٠) وكلما ارتفع عدد الحاضرين ، ارتفعت نسبة الاغلبية (٢٦ من اصل ٥٠ – ٣١ من اصل ٦٠ الخ)

٢ – الاغلبية النسبية :

اما الاغلبية النسبية فهي العدد الاكبر الذي يحرزه موضوع ما من اصوات المقترعين ايا كان مبلغه بالنسبة لمجموع المقترعين .

مثال ذلك : تنص المادة ٦٠ من قانون الانتخاب:

يفوز بالانتخاب ، المرشح الذي ينال العدد الاكبر من اصوات المقترعين . واذا تساوت الاصوات فيفوز الاكبر سناً .

فلو رشح خمسة اشخاص انفسهم عن دائرة انتخابية ، بلغ عدد المقترعين فيها ثمانية آلاف ، فيمكن ان نتصور النتائج كما يلي :

المرشح الاول	١٨٠٠ صوتاً
المرشح الثاني	١٧٠٠ صوتاً
المرشح الثالث	١٦٠٠ صوتاً
المرشح الرابع	١٥٠٠ صوتاً
المرشح الخامس	١٤٠٠ صوتاً

فالمرشح الاول ، هو الذي نال اكبر عـدد من الاصوات ، وهو الذي يعتبر فائزاً بمقتضى المادة ٦٠ المشار اليها، مع ان اصواته بالنسبة لمجموع المقترعين تمثل اقل من عشرين بالمئة [١] .

١ – ان هذا المثال الذي ضربناه يستلزم الملاحظة التالية :

تنص المادة ٣٥ من قانون الانتخاب المشار اليه على انه يتوجب على المرشح، ان يودع صندوق الحكومة ، مبلغاً قدره ثلاثة الاف ليرة لبنانية ، لا يعاد اليه الا اذا نال في الانتخابات خمسة وعشرين بالمئة من اصوات المقترعين على وجه قانوني. والفائز في مثالنا يظل فائزاً مع انه لم ينل الخمسة وعشرين بالمئة . وهكذا يفوز بالنيابة ولا يحق له ان يسترجع التأمين. ان هذا العيب في التشريع يستلزم اعاده النظر واضافة فقرة على المادة تجيز اعادة التأمين في حالة الفوز بالنيابة بالاستناد الى المادة ٦٠ .

٣ – الاغلبيات الخاصة :

هنالك اغلبيات نص عليها الدستور والقوانين ليست اغلبية مطلقة ولا اغلبية نسبية بل هي اغلبية محددة بنسبة معينة .

ا – انتخاب رئيس الجمهورية (المادة ٤٩ من الدستور) :

ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري **بغالبية الثلثين** (من مجلس النواب) في الدورة الاولى . ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي .

ب – اتهام رئيس الجمهورية (المادة ٦٠ من الدستور) .

لا يمكن اتهام رئيس الجمهورية الا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية **ثلثي مجموع اعضائه** .

ج – اتهام الوزراء (المادة ٧٠ من الدستور) :

لمجلس النواب ان يتهم الوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى او بـإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز ان يصدر قرار الاتهام **الا بغالبية الثلثين** من مجموع اعضاء المجلس .

ه – تعديل الدستور (المادة ٧٧ و ٧٩ من الدستور) :

١ – يحق لمجلس النواب في خلال عقد عادي ، وبناء على اقتراح عشرة من اعضائه على الاقل ، ان يبدي اقتراحه **بأكثرية الثلثين** من مجموع الاعضاء التي يتألف منها المجلس قانوناً بأعادة النظر في الدستور .

٢ – اذا لم توافق الحكومة على اعادة النظر في الدستور فعليها ان تعيد القرار الى المجلس ليدرسه ثانية ، فاذا اصر عليه بأكثرية **ثلاثة ارباع** من مجموع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانونياً فلرئيس الجمهورية عندئذ اما اجابة المجلس الى رغبته أو اصدار مرسوم بحله .

٣ – عندما يطرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور ، لا يمكنه ان يبحث فيه او أن يصوت عليه ، مالم تلتئم اكثرية مؤلفة من **ثلثي الاعضاء** الذين يؤلفون المجلس قانوناً ، ويجب ان يكون التصويت بالغالبية نفسها.

و – ابطال الانتخاب (المادة ٣٠ من الدستور)

للنواب وحدهم الحق بالفصل في صحة نيابتهم ولا يجوز ابطال انتخاب نائب ما الا بغالبية الثلثين من مجموع الاعضاء .

هذه امثلة من الاغلبيات الخاصة التي حددت بالنص بنسبة معينة . وهنالك نصوص اخرى في النظام الداخلي سنأتي على ذكرها عند بحث الموضوع المتعلق بها .

٤ – حسبان الاغلبية Décompte de la majorité

لا تدخل في حسبان الاغلبية :

في الاقتراع السري : الاوراق الباطلة بمقتضى المادة ٥٦ من قانون الانتخاب وهي [1]:

أ – الاوراق التي تشتمل على علامات تعريف.

ب – الاوراق التي تشتمل على عبارات مهينة للمرشحين او لأشخاص آخرين .

في التصويت العلني : اصوات الممتنعين(الفقرة الاخيرة من المادة ٨٣ من النظام الداخلي) .

(١) أنظر اوجين بيار رقم ٢٦٣ وما يليها .

النبذة الثالثة

تجزئة التصويت Des votes par division

١ — يجب ان يؤمن القانون لكل نائب الوسيلة ليقول بوضوح ما يفكر به ، ما يؤيده وما يناهضه ليأتي التصويت حراً صادق التعبير .

ان اي مشروع مهما كان بسيطاً وموجزاً قد يتضمن بعض المبادىء لا بل بعض الكلمات التي يمكن ان تحوّل عنه اكثر الاعضاء تأييداً له . فما العمل لتأمين حرية الرأي على الوجه الاكمل ؟

لم ينص نظامنا الداخلي الحالي على التجزئة في التصويت التي تعتبر في النظام الفرنسي الشرط الاساسي لتأمين حرية الرأي . ولكن المادة ١٢٠ من نظامنا القديم ظلت تقليداً برلمانياً متبعاً ، وهي تنص على ان تحصل التجزئة حتماً في المواد المتشعبة اذا طلب ذلك » .

ان تجزئة الموضوع عند التصويت يجعله ولا شك اكثر صعوبة ، وهو يفرض على النواب قدراً اكبر من الجهد والانتباه. والدساتير التي تمنع التجزئة اوتحد من حق ممارستها تجعل مهمة المشرع هينة . ولكن هل يمكن مع منع التجزئة ان يأتي التصويت معبراً تعبيراً صادقاً ؟

— ان طرح مادة متشعبة المبادىء ، تؤيد الاغلبية قسماً منها وتناهض القسم الآخر ، يؤدي في حال منع التجزئة الى إجبار النواب على التصويت على ما يرفضون توصلاً الى التصويت على ما يؤيدون أو للتصويت ضد ما يؤيدون توصلاً الى التصويت على ما يرفضون .

٢ — ان النظام الفرنسي قد اقر بهذا الشأن مبدأين :

الاول — ان اقتراحات ومشاريع القوانين يصوت عليها مادة مادة .

والثاني — ان الموضوع المتشعب يجزأ حكماً عندما يطلب ذلك احد النواب .

فكل اقتراح يرمي الى التصويت على مشروع قانون دفعة واحدة ، En bloc لا يجوز للرئيس ان يطرحه على التصويت ولو كان موقناً ان الأكثرية تؤيده . وكذلك لا يجوز ان يطرح للتصويت اقتراح بحذف فصل كامل من مشروع مؤلف من مواد عدة ، ولا التصويت دفعة واحدة على جميع التعديلات المقترحة على مواد المشروع أو الاقتراح .

وعندما تطلب تجزئة التصويت على احدى المواد ، فان هذا الطلب لا يخضع لرأي الاكثرية بل يجب على الرئيس ان يطرح المادة مجزأة . واذا تزاحمت طلبات التجزئة فيبدأ بالتصويت على اوسعها أي على تلك التي تقضي بطرح النص الاصغر . La rédaction la plus reduite

٣ — لم يكتف نظامنا الحالي بالسكوت عن موضوع التجزئة بل انه لم ينص ايضاً صراحة على وجوب التصويت على المشروع أو الاقتراح مادة مادة وهو مبدأ بديهي لا يجوز تخطيه . ولكن جاء عرضاً في الفقرة الثانية من المادة ٨٠ انه بعد الفراغ من **التصويت على المواد** ، يجب اخذ آراء النواب على قبول المشروع بجملته .. وهذا النص كما يرى غير ملزم بطرح المواد مادة مادة .

لقد كانت اجتهادات مجالسنا المتعاقبة في هذا الشأن متناقضة ومخالفة للمبادىء العامة ، ففيما كانت تقبل مبدأ التجزئة في المادة الواحدة اجتهاداً لعدم النص ، كانت تقبل التصويت على المشروع او الاقتراح دفعة واحدة حتى في ظل النظام القديم الذي كان يوجب التصويت على المشروع مادة مادة .

٤ — ومن اخطر المواضيع التي اقرها المجلس بهذه الطريقة قانون ٢ نيسان سنة ١٩٥١ المتعلق بتحديد صلاحيات المراجع المذهبية للطوائف غير المحمديين ، هذا القانون الذي سبب نشره اضراب نقابة المحامين مدة ثلاثة اشهر لما تضمن

من هرطقات قانونية وتشريعية .

ولقد طرح هذا المشروع على المجلس في جلسة ١٥ اذار سنة ١٩٥١ بعد ان درس في اللجان ولما اعلن الرئيس ان المشروع معروض للمناقشة بصورة عامة جرت بشأنه المناقشات التالية :

اميل لحود – ليس لنا ما نقوله حول هذا المشروع، الا تناقض وارد بين مادتين فيه : المادة التي تقول انه يتوقف تطبيق هذا القانون على كل طائفة الى ان تقدم كل طائفة قانون احوالها الشخصية لتقره الدولة . (اي المادة ٣٣) بينما نرى المادة ٣٢ تحيل جميع الدعاوى المعلقة لدى المحاكم النظامية الى المحاكم المذهبية منذ نشر هذا القانون. فكيف تحال فوراً هذه الدعاوى بموجب قانون لن يطبق قبل سنة ؟ معي فرصة سنة فماذا نعمل بالدعوى ؟

محمد العبود – ليس لي ما اقوله بهذا القانون لأن له صفة خاصة . ولكن لفت نظري الزيجة المختلطة الواردة بالمادة الرابعة عشرة ماذا يقصد بكلمة الطائفة ؟ هل يقصد بأنها الطوائف المعددة بالقانون ام انها تتعدى لباقي الطوائف ؟ ارجو ايضاح هذا الابهام .

وزير الاشغال العامة – تنص المادة الاولى وتحصر الطوائف التي يشملها هذا القانون وكل طائفة غير وارد ذكرها بهذه المادة لا علاقة لها بما ورد في القانون .

عدنان الجسر – لقد اجرت اللجنة العدلية ملاحظة خاصة على المادة الرابعة عشرة وهي تتعلق بتغيير الزوجين لمذهبهما ، والمحكمة ذات الصلاحية لحل ما يترتب عن هذا التغيير ، وعلى اي مذهب يعقد ويحل الزواج .

نصار غلمية – كنا نتمنى ان تأتينا الحكومة بقانون مدني عوضاً عن هذا القانون . ان هذا القانون يشمل جميع الطوائف ولا شك انه خطوة واسعة في سبيل توحيد الطوائف والآراء . اننا نرجو الحكومة ان تأتينا بقانون مدني يطبق على جميع الطوائف التي ترغب في اجراء عقودها امام المحاكم المدنية .

جورج زوين – على كل ، هناك فرمان قديم يقول بان تنظر المحاكم الأكليريكية بالدعاوى المتعلقة بالمسيحيين . اما فيما يتعلق بالاسلام مع بعضهم فان قضاياهم ينظر بها حسب نصوص الشرع الشريف .

الرئيس – يقترح السيد اميل لحود ان يصار للتصويت على هذا القانون بمادة وحيدة فمن يقبل بهذا الاقتراح فليرفع يده (قبلت) .

مادة وحيدة – صدق القانون المختص بتحديد صلاحيات المراجع المذهبية للطوائف المسيحية والطائفة الأسرئيلية كما عدلته لجنة الادارة والعدلية.

الرئيس – من يقبل بالمادة الوحيدة كما تليت فليرفع يده (قبلت)

الرئيس – قبلت المادة الوحيدة والآن مشروع القانون باجمعه معروض للتصويت بالمناداة بالأسماء .

فنادى الكاتب النواب بأسمائهم ، فصدق القانون بالأكثرية وخالف السيد نصار غلمية وامتنع السيد ابراهيم حيدر .

ولا نرى مندوحة من التعليق على هذا العمل النيابي المعيب لنبين الى اي مدى بلغ الاستهتار بدرس القوانين والسكوت على الأخطاء التشريعية :

١ – فالنائب السيد اميل لحود الذي لفت نظر المجلس الى تناقض فاضح بين المادة ٣٣ والمادة ٣٢ والتي تتعلق باصول احالة الدعاوى من المحاكم النظامية الى المحاكم المذهبية ، هو نفسه الذي سكت عن هذا التناقض وقدم الاقتراح بالتصويت على القانون بمادة وحيدة .

٢ – والمادة ٣٢ التي تنازل فيها المجلس عن حقه في التشريع ، لا الى الحكومة – وقد يكون الأمر مقبولاً – بل الى كل طائفة بمفردها لكي تسن تشريعها في الاحوال الشخصية وتقدمه للحكومة **للاعتراف به** ، قد اقرها المجلس من ضمن القانون بدون مناقشة او اعتراض .

٣ – والمادة ٣٤ التي اولت الطوائف ان تعدل تشريعها كلما ارادت شرط

ان تقدم التعديل للحكومة **للاعتراف به**[1] ايضاً تتضمن تنازلاً نهائياً عن حق التشريع في قضايا الاحوال الشخصية . ومع ذلك فقد اقرهـــا المجلس بدون مناقشة او اعتراض .

٤ ــ والفقرة الثانية من المادة ٣٣ التي تقول « يتوقف تطبيق هذه المادة » والتي من شأنها أن تؤدي الى جعل الطائفة التي تتخلف بدون قانون البتة ، هذه الفقرة قد اقرها المجلس بدون مناقشة او اعتراض .

وخلاصة القول ان المخالفة الدستورية التي ارتكبها المجلس في التصويت بمادة وحيدة على مشروع القانون المذكور هي التي ادت الى المخالفات الأخرى .

ومن هذا القبيل ايضاً ما جرى عند التصويت على مشروع قانون الانتخاب الصادر في نيسان سنة ١٩٦٠ .

فعلى الرغم مما اعتور هذا المشروع من مخالفات دستورية في طريقة طرحه على المجلس بصورة الاستعجال وعلى الرغم من الضجة التي قامت حوله سواء لجهة اقرار المبادىء او لجهة الصياغة الركيكة والتبويب المشوش فقد صدق على هذا المشروع بمادة وحيدة كما عدلته اللجنة .

٥ ــ لا بد ان مجالسنا ذهبت الى ابعد من ذلك فصوتت على الموازنة اكثر من مرة بمادة وحيدة خلافاً لنص المادة ٨٣ من الدستور التي تقول : يقترع على الموازنة بنداً بنداً .

ولكي تغطى المخالفة الدستورية في مثل هذا التصويت كان يلجأ الى الحيلة : فبدلاً من ان يقال : صدق مشروع الموازنة المقدم من الحكومة .. كان يقال اجيز للحكومة ان تصدق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء موازنة سنة كذا .. وكأن الحكومة بذلك تأخذ سلطات استثنائية لاصدار الموازنة بمرسوم اشتراعي.

(١) ان الاعتراف بالقوانين التي قدمتها الطوائف لم يحصل حتى الآن . بل ان المستشار القانوني الذي كلف بدرسها قد اقترح الغاء الكثير من موادها ومع ذلك فهي اليوم نافذة .

وفي جلسة ١٣ تشرين الاول ١٩٥٣ احيل على المجلس مشروع قانون معجل مكرر بهذا الموضوع ارفق بالاسباب الموجبة الآتي بيانها :

الاسباب الموجبة

بالنظر للظروف الاستثنائية التي ادت الى التأخير في تصديق موازنة ١٩٥٣ وقد اشرفت السنة على الانتهاء . ولما كانت هذه الموازنة قد نفذ معظمها على القاعدة الاثني عشرية ولم يعد من فائدة للمناقشة فيها تفصيلاً فضلاً عن ان هذا الامر يستغرق وقتاً طويلاً .

ولما كان مشروع الموازنة قد درسته اللجنة المالية بدقة ، وعدلت في بنوده ما ينبغي ان يعدل ، وكانت في عملها هذا قد مارست المراقبة التي يوليها الدستور للمجلس في درس الموازنة .

ولما كانت جميع هذه الظروف تستدعي التصديق على الموازنة باقرب فرصة وقد رأت الحكومة ان تتقدم الى المجلس الكريم بمشروع قانون مستعجل مكرر يجيز لها التصديق على موازنة سنة ١٩٥٣ وتنفيذها. وليس في هذا العمل مخالفة للدستور او للتقاليد البرلمانية . فالدستور اللبناني ليس فيه نص صريح بشأن المراسيم الاشتراعية باجازتها في مواد معينة او تحظيرها في مواد محددة شأننا في ذلك شأن الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٧٥ .

وبالرغم من ذلك فقد استقر التقليد في فرنسا ولبنان وغيرهما من البلدان على ان يكون للمراسيم الاشتراعية حدود ان لجهة الوقت وان لجهة الموضوع . فالمجلس الذي يمنح صلاحية المراسيم الاشتراعية هو الذي يحدد مدتها ومواضيعها وله ان يمنحها سلطة المراسيم الاشتراعية في اي موضوع كان حتى في الامور المالية .

وقد ذهبت الاجتهادات الى ابعد من ذلك ، ففي دستور فرنسا الصادر سنة ١٩٤٦ ، تحظر المادة ١٣ تنازل السلطة التشريعية عن سلطاتها في اصدار

القوانين. وبالرغم من هذا النص الصريح الجازم صدر بتاريخ ١٧ آب سنة ١٩٤٨ قانون يعطي الحكومة سلطة المراسيم الاشتراعية . واثناء البحث في هذا القانون اثيرت مسألة مخالفته للدستور وبالرغم من المناقشة العنيفة صدق القانون واصبح نافذاً .

فاذا كان الامر على هذه الحال في فرنسا مع وجود نص صريح يحظر على المجلس ان يتنازل عن صلاحيته التشريعية ، فان الامر عندنا ، وليس في دستورنا اي مانع ، لا يقبل الشك والتردد ، وليس بالنتيجة ما يمنع مجلسكم الكريم من اعطاء الحكومة صلاحية التصديق على موازنة سنة ١٩٥٣ على ضوء دراسات اللجنة المالية للاسباب الاستثنائية المبينة اعلاه :

مشروع قانون مستعجل مكرر :

مادة وحيدة — اجيز للحكومة ان تصدق بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء موازنة سنة ١٩٥٣ وان تأمر بتنفيذها .

ولقد انتقد النواب هذا المشروع لا من حيث انه احتيال على القانون يتيح التصديق على الموازنة دفعة واحدة (En bloc) وهو امر مخالف للدستور بل لان المشروع ، على حد تعبير النواب المنتقدين ، لم يتضمن الاتفاق الذي تم بين اللجنة المالية والحكومة على ان تصديق الموازنة « وفقاً لمقررات لجنة المالية والموازنة » باعتبار « ان اللجنة قد درست المشروع بدقة وعدلت في بنوده ما ينبغي ان يعدل وهكذا تكون قد مارست المراقبة التي يوليها الدستور للمجلس في درس الموازنة » .

وقد جرى التصويت بالنتيجة على اعتبار القانون معجلاً فقط واحيل الى اللجنة .

وقد عدلت اللجنة مشروع القانون كما يلي :

« اجيز للحكومة ان تصدق بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء موازنة سنة

١٩٥٣ وفقاً لمقررات اللجنة المالية والموازنة وان تأمر بتنفيذها » .

وصوت المجلس على هذه المادة الوحيدة بدون مناقشة .

٦ — على ان حق طلب التجزئة يظل مقيداً بالضرورات فلا يلجأ اليه الا ضمن نطاق العقل السليم فعندما يؤدي طلب التجزئة الى الزام المجلس بالتصويت على نصوص تافهة « Poussière de texte » لا معنى لها ، فان للمجلس عندئذ ان يقف في وجه الطلب ويقرر منع التجزئة .

٧ — اذا كانت المادة المطروحة للتصويت تعطف النص على مادة اخرى قد تكون موضع احتجاج ، فان طلب التجزئة يولي الرئيس الحق بان يطرح للتصويت المادة المعطوف عليها اولاً. لان ذلك يخلص المجلس من الصعوبات التي قد تنشأ عن طلب التجزئة. فسواء قبلت المادة المعطوف عليها او رفضت تصبح المادة الاولى بدون فائدة .

النبذة الرابعة

في التصويت الجماعي
Des votes sur l'ensemble

١ ـ ان التصويت المجزأ هو تصويت موقت . ولا يصبح نهائياً ما لم يتم التصويت الجماعي . وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ٨٠ من نظامنا الداخلي بقولها :

« بعد الفراغ من التصويت على المواد يجب اخذ آراء النواب على قبول المشروع بجملته » ... وهذه القاعدة هي قاعدة عامة . ففي كل مرة يجري التصويت المجزأ على موضوع ، فان هذه الاجزاء التي صوّت عليها منفصلة ، يجب ان يصوت عليها جماعياً. وهذا يعني ان التصويت الجماعي هو ضروري لا بشأن مواد مشروع او اقتراح فحسب ، بل بشأن مختلف الاجزاء التي

تتألف منها المادة الواحدة . لا بل ان التصويت المجزأ على فقرة واحدة من احدى المواد يستلزم التصويت الجماعي على الفقرة قبل التصويت على المادة التي تتضمن هذه الفقرة .

ومن المقرر ان التصويت الجماعي لا يمكن اللجوء اليه ما لم ينته التصويت على كافة الاجزاء . فاذا احيل على اللجنة تعديل ما ، على احد اجزاء المادة ، فان هذه الاحالة تحول دون التصويت الجماعي على المادة .

واذا قدم اقتراحان بمعنى واحد ، واحيلا على اللجنة ، وقررت اللجنة اعتماد احدهما، فان التصويت الجماعي على هذا الاقتراح يؤدي حتماً الى رفض الآخر. واذا اراد صاحب الاقتراح المرفوض ان يطرح اقتراحه على التصويت ، فليس له الا ان يقدمه بمثابة تعديل قبل التصويت النهائي ، فان لم يفعل سقط حقه بعد التصويت الجماعي بطلب وضع اقتراحه قيد المناقشة .

٢ ـ اذا كان ثمة تعديل يرمي الى تخفيض اعتمادات مختلفة في فصل واحد، وصوت عليه مجزءًا ، فيجب اجراء التصويت الجماعي على التخفيضات ، اي على مجموع المبلغ المخفض من الفصل المذكور ، فاذا سقط التعديل بالتصويت الجماعي اعتبر التصويت المجزأ باطلا ، وتوجب الرجوع الى المشروع الاصلي دون التخفيضات .

٣ ـ عندما يكون المشروع او الاقتراح مؤلفاً من مادة وحيدة لم يطلب تجزئتها ، فان التصويت على المادة يغني عن التصويت الجماعي عليها . وحكمة ذلك الحؤول دون تعريض المجلس لأن ينقض ما قرره . اذ يمكن ، لو اخضعت المادة الوحيدة للتصويت الجماعي، ان يرفض هذه المادة بعد ان يكون قد قبلها لدقيقة خلت .

ولذلك درج في مجلسنا على التصويت على المادة الوحيدة بالمناداة على الاسماء رأساً دون التصويت عليها برفع الايدي اولاً .

٤ ـ وعندما يكون ثمة مشروع من مادة وحيدة ، قدم عليها نصوص اضافية فيبدأ بالتصويت على المادة اولاً . فاذا قبلت المادة وسقطت النصوص الاضافية المقدمة او سحبت ، فان المادة تعتبر مقبولة نهائياً دون اللجوء الى التصويت الجُمّاعي . ولكن اذا كانت هذه النصوص الاضافية معروضة قبل التصويت على المادة ورأى الرئيس ان الامل بقبولها موقوف على ضم الاضافات اليها ، فيمكن ان يطرح على التصويت المادة مع الاضافات المقدمة مجموعة ، وذلك بدون ان يستشير المجلس خصوصاً اذا احتج احد النواب بانه لم يكن ليصوّت على المادة لو لم يكن مؤملاً بالتصويت على الاضافات التي قدمت عليها.

وتطبق هذه القاعدة لا في معرض التصويت على اقتراح او مشروع من مادة وحيدة فحسب بل في معرض التصويت على المادة الواحدة من مشروع او اقتراح مؤلف من مواد عدة .

٥ ـ عندما يكون ثمة مشروع مؤلف من مادتين ، صوّت على أولاهما في جلسة ، ثم سحبت المادة الثانية في جلسة تالية ، فان بامكان الرئيس ان يعلن المشروع مقبولاً ، دون ان يطرحه للتصويت ثانية ، اذا لم يحتج على ذلك احد من النواب .

اما اذا احتج احدهم فيجب اعادة التصويت على المادة الاولى التي سبق قبولها، اذ قد يكون ثمة نواب لم يصوتوا على المادة الاولى الا على امل التصويت على الثانية ، فاذا سحبت الثانية ، فيجب ان تؤمن لهم حريتهم بالرجوع عن رأيهم وورد المشروع . وتطبق هذه القاعدة نفسها عند التصويت على فقرتين تؤلفان مادة واحدة ..

٦ ـ اما اذا كان ثمة مادة صوّت عليها على دفعتين ، فقبل الجزء الاول ورفض الجزء الثاني ، فلا تطرح المادة للتصويت الجماعي .

وقد اثيرت هذه القضية في المجلس الفرنسي في جلسة ١٣ شباط سنة ١٩٣٣:

طرح تعديل على التصويت مجزءاً فقبل الجزء الاول ورفض الثاني . وفي جلسة اليوم التالي طلب فريق من النواب اعادة التصويت على الفقرة التي قبلت ، بحجة انهم لم يصوتوا عليها الا بشرط التصويت على الثانية، فعارض فريق آخر بالقول ان اعادة التصويت يؤدي في حال سقوط الفقرة الى وضع المجلس في موقف متناقض مع نفسه . وقد شرح النائب « لافيت Laffite » رأي المعارضين بما معناه :

« ليس للرئيس ان يرفض تجزئة الموضوع عندما تطلب التجزئة . ولماذا تطلب التجزئة ؟ لأن المادة مؤلفة من نصوص عدة ، مختلفة بعضها عن بعض، تقبل الاغلبية بعضها وترفض البعض الآخر » .

« ولقد طلبت التجزئة للمادة موضوع بحثنا وصوّت على الفقرة الاولى وقبلت، وصوّت على الفقرة الثانية ورفضت، فلم الرجوع الى التصويت الجماعي على المادة ؟ انه لا يمكن الرجوع الى التصويت الجماعي الا اذا كانت المادة مؤلفة من فقرات عدة قبلت تباعاً . ولكن عندما لا يكون امامنا الا فقرة واحدة قبلت فلا يعاد الى التصويت عليها مطلقاً . ان القضية هي قضية منطق وحسن نية .

ولقد ايد رئيس المجلس تفسير النائب ، ولكنه استشار المجلس عندما سمع احتجاجاً على هذا التفسير من عدد كبير من النواب وقد أيد المجلس رأي الرئيس. ومنذ ذلك الحين سار الاجتهاد على عدم استشارة المجلس في هذا الشأن واعتبار المادة مقبولة نهائياً دون اللجوء الى التصويت الجماعي عليها عندما تكون مؤلفة من فقرتين قبلت الاولى ورفضت الثانية .

٧ ـ عندما تسقط جميع الاجزاء التي تؤلف تعديلا او مادة او مشروعاً ، هل يجب التصويت الجماعي على المادة ؟

لقد عرض هذا الامر على المجالس الفرنسية مرات عديدة فقالت بعضها بالايجاب والبعض الآخر بالنفي .

وتلخص آراء القائلين بوجوب التصويت الجُمّاعي بما يلي :

« ان النظام الداخلي يفرض التصويت الجُمّاعي على كل اقتراح. وما رفض مجزءاً يمكن ان يقبل مجموعاً . فضلا عن انه يجب ان يعرف من محضر الجلسات باي اكثرية رفض المشروع . وان التصويت المجزأ هو تصويت موقت فلو فرض وسقطت الفقرة الاولى ، فان المناقشة في الفقرات التالية قد تكشف عن مضار سقوطها وتحول الاغلبية عن رأيها وذلك بالرفض عند التصويت النهائي. »

اما آراء القائلين بعدم وجوب التصويت الجماعي فتلخص بما يلي :

« على اي شيء يصوّت ما دامت كل اجزاء المادة او الفقرة قد رفضت ؟ فعند التصويت الجماعي يصوت على الجزء من المادة الذي قبل برفع الايدي ، فعندما لا يبقى شيء من المادة للتصويت عليه ، فلا يمكن أن يطرح على التصويت « لا شيء » . اذ ان ما يطرحه الرئيس على التصويت الجماعي هو ما قبل به تفصيلا ، فاي نص من المادة يتلى على النواب بعد سقوط اجزائها كافة للتصويت عليه؟ وما فائدة التصويت المجزأ اذا كان لا بد من التصويت الجماعي بعد رفض الفقرات باجمعها » ،

لقد رجّح اوجين بيار صحة الرأي الاخير القائل بان لا مجال لأن تطرح على التصويت الجماعي المادة او الفقرة التي سقطت جميع اجزائها . [1]

١ ـ اوجين بيار صفحة ١٠٠٤

النبذة الخامسة

في تعليل التصويت

Des motifs du vote

١ ـ عندما يصوّت النواب على قضية مـا ، فانهم لا يدينون بالحساب الا لضمائرهم . ولذلك نص النظام الفرنسي بصورة جازمة على منع تعليل التصويت منعاً باتاً . ولكنه اجاز ، بصورة استثنائية ، وعندما يكون ثمة قضية هـامة جداً ، لأحد النواب ، باسمه الشخصي او باسم حزبـه او جبهته ، ان يشرح تصويته لا ان يعلله. ولكن هذا الشرح يجب ان يحصل قبل التصويت لا بعده. وان يكون موجزاً ، وان لا يؤدي الى فتح مناقشة جديدة تحت ستار بيان اسباب التصويت . فاذا لمس الرئيس اساءة في استعمال هذا الحق ، بان رأى تهافتاً من النواب على طلب الاذن لبيان اسباب الامتناع ، فانه يقدر ان يمنع الكلام وينتقل فوراً الى التصويت، لان فتح الباب امام النواب لشرح تصويتهم سيفتح من جديد باب مناقشة جديدة اقفل بابها .

٢ ـ ان نظامنا القديم، على الرغم من كونه مستوحى من النظام الفرنسي قد خالف هذه القاعدة مخالفة صريحة فاجاز في المادة ١١٨ « لكل عضو اعطى رأياً يخالف قرار الاغلبية، الحق في ان يعطي رأيه بالكتابة لأمين السر مشفوعاً بالأسباب التي استند اليها لتدوينه بالمحضر ، في حين انه في المـــادة ١١٦ التي سبقت، قد نص على ان «يعطى الرأي مجرداً من الاسباب . ولا تجوز المناقشة ولا ابداء رأي جديد اثناء اخذ الآراء .. »

فكيف يفرض النظام فرضاً اعطـاء الرأي مجرداً من الاسباب ، ثم يبيح لكل عضو خالف رأي الاغلبية ان يعطي رأيه « مشفوعاً بالاسباب » لتدوينه في المحضر .

ان نظامنا الحالي قد جاء خلوا من المادتين كلتيهما . والظـاهر انه قد تعمد الغاءهما بالنظر لتناقضهما من جهة ، ولمخالفتهما المبادىء العامة من جهة اخرى .

٣ ـ على انه اذا كان القانون الفرنسي قد منع بيان اسباب التصويت فانه لم يمنع بيان اسباب الامتناع عن التصويت . وقد اقتفى اثره مشرعنا في المادة ١١٧ من النظام القديم التي لم يتضمنها النظام الحالي ولكنها ظلت تقليداً برلمانياً.

فالمادة ١١٧ المشار اليها ، تنص على انه لا يسوغ الامتناع عن اعطاء الرأي الا لاسباب يبديها العضو بعد الفراغ من جمع الاصوات وقبل اعلان النتيجة .

ويبدو من ظاهر هذا النص ، الذي كما قلنا لا يزال متبعاً كتقليد برلماني ، ان ثمة الزاماً ببيان اسباب الامتناع . ولكن الاجتهاد في مجالسنا قد حوّله الى حق ، حتى ان الرؤساء كثيراً ما كانوا يتجاهلون طلبات الاذن بالكلام من النواب الذين يريدون بيان اسباب امتناعهم . وقد تحول بذلك معنى التصويت نفسه من واجب الى حق .

والتصويت في الواقع حق وواجب :

التصويت حق : لأنه لا يمكن لاحد منع النائب من ممارسته الا في الحـالات التي نص عليها القانون . ومن هذه الحالات :

أ ـ كان النظام القديم يمنع على النـــائب الاشتراك بالتصويت قبل تثبيت نيابته في حالات معينة (انظر المادة ١٣) وقد الغي هذا المنع بنص المادة ١٥ من النظام الحالي الذي بموجبه « يعتبر المنتخب نائباً منذ اعلان نتيجة الانتخاب الى ان تبطل نيابته بمقتضى القانون »

ب ـ لا يحق للنائب ان يشترك بالتصويت اذا لم يحضر جلسة المجلس عمـلاً بالمادة ٤٥ من الدستور التي تنص ان « ليس لاعضاء المجلس حق الاقتراع مـا لم يكونوا حاضرين في الجلسة ولا يجوز التصويت وكالة » .

ولا فرق بين ان يكون التغيب عن الجلسة جبرياً كالنـائب الموقوف او

اراديا كالنائب المعتذر .

ج — لا يحق للنائب ان يشترك بالتصويت على صحة انتخابه . وهذا المبدأ هو بديهي يطبق ولو لم ينص عليه نظامنا الداخلي .

والتصويت واجب : لانه يلزم النائب بان يبدي رأيه سلباً او ايجاباً مع إعطائه الحق بالامتناع اذا كان لديه من الاسباب الخاصة ما يبرر امتناعه .

وقد سار الاجتهاد على اعتبار بعض الحالات شبه الزامية بالامتناع عن التصويت ومن ذلك :

١ — ان رئيس المجلس يمتنع عرفاً عن التصويت طيلة ممارسته اعمال الرئاسة هذا مع الاشارة الى ان المادة ٥٥ من النظام الداخلي تنص على ان للرئيس حق الاشتراك بالتصويت كسائر النواب .

ب — عندما تطرح للتصويت قضية الثقة بالوزارة فان **من حق** الوزراء الامتناع عن التصويت ولكنهم بالواقع **ملزمون** بالامتناع ادبياً لا قانونياً .

ج — عندما يتناول التصويت قضية ، لاحد النواب مصلحة شخصية فيها ، فهو ملزم ادبياً ان يمتنع عن التصويت .

٣ — اذا كان قد اجيز استثناءً للنواب ان يعللوا تصويتهم فلا يجوز للمجلس بكامله بوجه من الوجوه ان يرفق المشروع او الاقتراح الذي أقره بتعليل ما .

النبذة السادسة

في طرائق التصويت Des modes de vatation

تنص المادة ٣٦ من الدستور: تعطى الآراء بالتصويت الشفوي، او بطريقة القيام والجلوس الا في الحالة التي يراد فيها الانتخاب فتعطى الآراء بطريقة الاقتراع السري . اما فيما يختص بالقوانين عموما او بالاقتراع على مسألة الثقة فان الآراء تعطى دائماً بالمناداة على الاعضاء باسمائهم وبصوت عال .

يتضح من هذه المادة ان ثمة اربع طرائق للتصويت وهي :

١ — التصويت الشفوي والمقصود به التصويت برفع الايدي المنصوص عليه في المادة ٧٩ من النظام الداخلي . وقد اخطأ المشرع الدستوري بالتعبير عن هذه الطريقة بالتصويت الشفوي) .

٢ — التصويت بالقيام والجلوس .

٣ — المناداة بالاسماء .

٤ — الاقتراع السري .

١ — التصويت الشفوي أو برفع الايدي :

ان التصويت برفع الايدي هو التصويت العادي الاكثر شيوعاً واستعمالاً. فكل موضوع لم ينص القانون على طريقة خاصة للتصويت عليه ، يتم هذا التصويت برفع الايدي .

ان التصويت على الرغبات والمقرورات والتمنيات والاقتراحات في غير موضوع مشروعات القوانين والثقة بالحكومة يكون بطريقة رفع الايدي (المادة ٧٩ من النظام الداخلي) .

ان الدستور كما رأينا فرض التصويت على القوانين بالمناداة بالاسماء. ولكن هذا التصويت على كل مادة بمفردها من شأنه ان يطيل امد التصويت كثيراً . ولذلك اكتفي برفع الايدي عند التصويت على المواد على ان تحصل المناداة بالاسماء عند التصويت الجماعي وعند حصول شبهة في حصول الاكثرية يثيرها خمسة اعضاء على الاقل .

ولذلك نصت المادة ٨٠ من النظام الداخلي :

يجري التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة بطريقة رفع الايدي والقيام والقعود . واذا حصلت شبهة في حصول الاكثرية وطلب خمسة اعضاء

من المجلس التحقق من حصول الاكثرية ، وجب التصويت بطريقة المناداة بالاسماء .

وبعد الفراغ من التصويت على المواد يجب اخذ آراء النواب على قبول المشروع بجملته بطريقة المناداة بالاسماء .

٢ – التصويت بالقيام والجلوس :

هو طريقة تفرض على النواب ، بدلاً من رفع ايديهم ، ان يقفوا . ويلجأ الى هذه الطريقة عندما يجري التصويت على غير موضوع مشروعات القوانين والثقة بالحكومة ، وتحصل شبهة في حصول الاكثرية : «فإذا ابدى خمسة من اعضاء المجلس شبهة في حصول الاكثرية بطريقة رفع الايدي يصار الى التصويت بطريقة الوقوف والقعود » (الفقرة الاخيرة من المادة ٧٩) .

« التصويت على الموازنة يجري على البنود وبطريقة رفع الايدي . واذا حصلت شبهة وطلب خمسة من اعضاء المجلس التحقق من حصول الاكثرية ، يعمد الى التصويت بطريقة القيام والقعود » (المادة ٨٤) .

٣ – المناداة بالاسماء :

التصويت بالمناداة بالاسماء هي طريقة خاصة نص عليها القانون لمواضيع خاصة . وهي تقوم على المناداة على النواب الحاضرين باسمائهم فيدلي النائب برأيه شفاهاً . وقد كان اولى بالمشرع الدستوري ان يسمي هذه الطريقة بالتصويت الشفوي لأن النائب بموجبها يدلي برأيه شفوياً .

ان المواضيع الخاصة التي يتم التصويت عليها بالمناداة بالأسماء هي :

أ – مشاريع واقتراحات القوانين عندما تحصل اثناء التصويت على المواد شبهة في الاكثرية . ويكون جواب النائب الذي نودي بأسمه بأحدى الكلمات الآتية : موافق ، مخالف ، ممتنع .

ب – مسالة الثقة بالوزارة . ويكون جواب النائب الذي نودي باسمه بأحدى الكلمات الآتية : « ثقة ، لاثقة ، ممتنع » (المادة ٨٣)

٤ – الاقتراع السري :

الاقتراع السري هو طريقة للتصويت ، يدلي النائب بموجبها برأيه في ورقة بيضاء خالية من التوقيع يلقي بها ، عند المناداة بأسمه ، في الصندوقة التي توضع لهذه الغاية على المنبر ، او يطاف بها على النواب. ومتى تم جمع الاصوات يحصيها امينا السر بمراقبة الرئيس .

ويلجأ الى الاقتراع السري في الحالتين الآتيتين :

اولاً – في الانتخابات (المادة ٧٨ من النظام الداخلي)

ثانياً – عند حصول شبهة اثناء التصويت الجماعي على مشروعات القوانين شرط ان يثير هذه الشبهة عشرة اعضاء على الاقل (الفقرة الاخيرة من المادة ٨٠ من النظام الداخلي) .

ويتم ابداء الرأي خطياً على ورقة بيضاء بدون توقيع ، يكتب النائب عليها احدى الكلمات الآتية : موافق ، مخالف ، ممتنع ، واذا احتوت الورقات غير هذه الالفاظ لا يعتد بها (المادة ٨٢) .

الباب الخامس

مازيات المجلس النيابي

التشريعية

Prérogatives de la chambre

الفصل الأول

١ – السلطة المشترعة

تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب (المـــادة ١٧ من الدستور)

ثلاث نتائج تتأتى عن هذا النص الدستوري :

النتيجة الاولى : ان الشعب لا يسهم بسلطة التشريع . ولا يجـوز ان يطرح اي قانون عادي على الشعب لاستفتائه عليه . ولا يحق للمجلس نفسه ان يقرر اخضـاع فئة من القوانين لموافقة الشعب ، لأن هذا الامر يؤدي الى اقتسـام حق سن القوانين الذي خصه الدستور بمجلس النواب .

النتيجة الثانية : ان المجلس وحده يمارس السلطة المشترعة :

ان الجهـاز ، في اي بلد دستوري ، الذي تكون ارادتـــه ضرورية وكافية Nécessaire et suffisante لاجل خلق القـانون ، هو الجهـاز الذي

يملك سلطة التشريع . قد يكون ثمة حاجة الى اجهزة اخرى للاسهام في تحضير القانون ، ولكن متى كانت موافقة هذه الاجهزة غير ضرورية لخلق القانون ، ومتى كانت ارادتها المخالفة لا تحول دون هذا الخلق ، فلا تعتبر هذه الاجهزة مالكة سلطة التشريع .

ان دستور ١٨٧٥ الفرنسي كان ينص على ان سلطة التشريع يمارسها مجلسا النواب والشيوخ . فموافقة مجلس الشيوخ اذن ، كانت لازمة لخلق القانون كما هي لازمة موافقة مجلس النواب . لأن مجلس الشيوخ لم يكن يملك فقط حق النقض (Droit de veto) بل كان له في وضع القانون دور خلّاق مساو لدور مجلس النواب .

لقد كان يمارس حق التشريع هو ومجلس النواب معاً . اما دستور ١٩٤٦ فينص على « ان المجلس الوطني وحده يسن القانون » وهذا النص قد احدث تبديلًا كاملًا في وضع مجلس النواب ومجلس شورى الجمهورية Conseil de la République بالنسبة للعمل التشريعي. ان المجلس الوطني (وحده) يسن القوانين، لان موافقة مجلس شوري الجمهورية لم تعد لازمة لخلق القانون . ان موافقته ومعارضته سيان ، لأن دوره في تحضير القانون هو دور استشاري .

ان المادة ١٦ من دستورنا كانت تنص قبل تعديل ١٧ تشرين الاول ١٩٢٧ على ان «تتولى السلطة المشترعة هيئتان: مجلس الشيوخ ومجلس النواب». ففي ذلك الحين كان لمجلس الشيوخ سلطات التشريع نفسها التي يتولاها مجلس النواب ، اما بعد ان اصبحت هذه السلطة عندنا بيد مجلس واحد ، فان هذا المجلس الواحد ، مجلس النواب هو الذي يمارس ، وحده ، سلطة التشريع .

النتيجة الثالثة : ان مجلس النواب يجب ان يمارس بنفسه سلطة التشريع :

والدستور الفرنسي لسنة ٩٤٦ قد اضاف فقرة جديدة على دستور ١٨٧٥ تقول : « ولا يمكنه ان يفوض احداً بهذا الحق »

«Elle ne peut déléguer ce droit» وهو نص يمنع صراحة اعطاء الحكومة سلطة المراسيم الاشتراعية كما كان يحصل في السابق .

فالقوانين المسماة قوانين السلطات الاستثنائية De plein pouvoir تخول الحكومة في حقبة معينة ، ولغاية معينة ، وفي حقول معينة ، حق اصدار مراسيم تتضمن احكاماً كان يجب ان يصوت عليها المجلس ، لها قوة القانون ، وبتعبير شامل يخولها حق التشريع .

ان تخلي المجلس النيابي عن اختصاصاته الطبيعية عن حقه في التشريع من شأنه ان يضعف من مركزا لمجلس ازاء الحكومة .

وعلى الرغم من النص الجازم في الدستور الفرنسي لسنة ٩٤٦ بعدم جواز تفويض سلطة التشريع فقد اعطيت الحكومة الفرنسية اكثر من مرة حق اصدار المراسيم الاشتراعية .

٢ – المراسيم الاشتراعية :

ان التفويض بالتشريع الذي يعطيه مجلس النواب الى الحكومة لا يجوز ان يكون نتيجة رغبة عند الحكومة بالاستئثار بالسلطتين كما انه لا يجوز ان يكون منبعثاً عن نفسية كسولة لا مبالية عند الهيئة التشريعية والا كانت النتيجة وبالاً على الأمة .

ان التنازل عن حق التشريع حصل في التاريخ لأول مرة في روما سنة ٤٦٢ قبل الميلاد. ففي ذلك التاريخ كان القائد الروماني مطوقاً مع جيوشه ويستحيل عليه الخلاص بالقوى العسكرية التي كانت بين يديه. فاعطي السناتوس الروماني وذلك في عهد حكم الطغاة ، حق التشريع لتجييش الجيوش ففعل وخلص جيش روما .

وفي ظرف آخر، اعطت روما حق التشريع ، للسناتوس للقضاء على حركة تهدف الى اعادة نظام الحكم الملكي في روما. ومنذ ذلك التاريخ، اعتادت روما

ان تعطي سلطات التشريع الى السلطة التنفيذية عند كل ازمة تواجهها .

وإذا انتقلنا الى العصور الحديثة ، والى الدستور الافرنسي للجمهورية الثالثة الذي استوحيت عنه نصوص الدستور اللبناني ، نرى انه في خلال تطبيقه لم يجر مدة نيف واربعين سنة تقريباً اي تنازل من المجالس الفرنسية عن سلطاتها التشريعية الى الحكومات ، ولم يجر مثل هذا التنازل ، لأول مرة ، الا عندما تبلبلت الاوضاع الجمركية . فاعطت الحكومة حق التشريع بهذا الحقل الضيق فقط ، ثم في ظرف استثنائي جداً وهو ظرف الحرب العالمية الاولى ، وعندما كانت حاجة فرنسا ملحة الى تأمين الاعاشة والمواد الضرورية، منحت الحكومة آنئذ السلطة التشريعية في موضوعي الاعاشة والرسوم الجمركية .

وعندما تتالت الازمات المالية والاقتصادية بين الحربين ، تتالى ايضاً اعطاء حق التشريع الى الحكومات سعياً وراء حل هذه الازمات ، اذ تسلطت الفكرة على المجالس الافرنسية بان الخلاص من الازمات هو في التنازل من قبلها عن حق التشريع . ان الفكرة التي سيطرت على المجالس بان الازمات لا تحل الا بالمراسيم الاشتراعية كانت فكرة خاطئة ؛ وولدت عند بعض الحكومات فكرة السيطرة على السلطتين، بحيث تعمد منذ تأليفها الى طلب سلطات تشريعية شاملة فتخولها المجالس هذه السلطات .

ومنذ ذلك الحين تبلبلت اسس الحكم في الجمهورية الفرنسية الثالثة . ثم بعد الحرب ، اذ تجلت مساوئه وجد ان اللجوء الى المراسيم الاشتراعية لا يشكل الدواء الحقيقي للأزمات . ووجد ايضاً انه كان من اهم الاسباب التي زعزعت اسس الحكم في الجمهورية الثالثة في آخر عهدها ؛ فوضع دستور جديد في سنة ١٩٤٦ ، ونص صراحة في احدى مواده على منع تام للسلطة التشريعية بان تتنازل عن سلطاتها الى السلطة التنفيذية .

واما اعطاء رئيس الحكومة الفرنسية الحالي الجنرال دي غول السلطات الواسعة فلا يعد رجوعاً الى المبدأ الاول الذي نبذته فرنسا ، بل حق اعادة

تنظيم فرنسا المقيمة وفرنسا ما وراء البحار تنظيماً جديداً في جميع الحقوق ، وحتى في الوضع الدستوري ، وعرض هذا التدبير على الشعوب الفرنسية لقول كلمتها الفاصلة فيه . وشتان بين مبدأ المراسيم الاشتراعية وبين المبدأ الجديد الذي هو عبارة عن ثورة تنظيمية في اسس تكوين دولة فرنسا وهو امر لا سابقة له .

وكما ان للمراسيم الاشتراعية حياة تاريخية في الدول الديمقراطية القديمة والحديثة ، كذلك لها ايضاً حياتها في التاريخ البرلماني اللبناني .

ففي لبنان تخلى المجلس النيابي عن سلطاته اربع مرات :

المرة الاولى — في ١٧ كانون الاول ١٩٢٩ عندما فوض المجلس حكومة المرحوم اميل اده لمدة تنتهي في اول تموز ١٩٣٠ سنأتي على ذكرها تفصيلاً :

المرة الثانية — بموجب قانون ١٥ تشرين الاول ١٩٥٢ الذي منح حكومة الامير خالد شهاب لمدة ستة اشهر حق التشريع في المواضيع التالية :

قانون الانتخابات النيابية، قانون البلديات ، قانون المطبوعات ، تنظيم دوائر الدولة والملاكات، التنظيم القضائي، المحاسبة ، ديوان المحاسبة العامة، انشاء مجلس تصميم وانماء اقتصادي ، قوانين الاستيراد والتصدير ، الاثراء غير المشروع ، قانون الطوارىء .

المرة الثالثة — منحت حكومة السيد سامي الصلح سلطة تعديل المراسيم الاشتراعية التي اصدرتها حكومة الامير خالد شهاب وذلك بموجب قانون ١٨ تشرين الاول ١٩٥٤ ولمدة ثلاثة اشهر .

المرة الرابعة — بتاريخ ١٢ تشرين الثاني سنة ١٩٥٨ في عهد حكومة السيد رشيد كرامي عندما اجيز للحكومة ان تتخذ في مجلس الوزراء مراسيم اشتراعية لمدة ستة اشهر في المواضيع التالية :

١ — التشريع المالي والاقتصادي

٢ – الامن العام والسلامة العامة

٣ – التنظيم الاداري، تنظيم الادارة والادارات العامة ، تحديد الملاكات، انظمة الموظفين .

٤ – التنظيم القضائي ، مجلس الشورى ، المحكمة الادارية الخاصة .

٥ – المصالح ذات الاستقلال المالي والاداري والصناديق المستقلة .

٦ – المرسوم الاشتراعي رقم ١٥ تاريخ ١٢ كانون الثاني ١٩٥٥ المتعلق بتكليف لجان خاصة بوضع تصاميم بعض الاشغال .

٧ – قانون الموازنة .

٨ – الاسلحة .

٩ – السير .

١٠ – الاعتمادات اللازمة لهذا القانون .

« على ان تعرض المراسيم الاشتراعية المتخذة عملاً بهذا القانون على مجلس النواب خلال المهلة المبينة اعلاه » .

والذي تجدر ملاحظته ان لجنة تساعية قد شكلت سنة ١٩٥٤ لاعادة النظر في المراسيم الاشتراعية التي صدرت عن حكومة شهاب وتقديم تقرير عنها. وقد قامت اللجنة بمهمتها وقدمت تقريراً مفصلاً .

« لقد اوضح تقرير اللجنة التساعية المشار اليها ان رجال الفقه الدستوري اتفقوا فيما بينهم على نقطة واحـدة هي ان السلطة التشريعية التي تمنح الى الحكومات هي سلطة استثنائية تعطى في بعض الظروف الاستثنائيـة . فيجب ان تحدد ثم تفسر بطريق الحصر والتضييق لا بطريق التوسيع او التشبيه . الا انهم اختلفوا على الشروط والحدود التي يتوجب على السلطات التشريعية ان لا تتجاوزها في اعطائها مثل هذه الصلاحيات للحكومة . وقد قامت على اساس هذا الخلاف ثلاث نظريات، الاولى ضيقة ، والثانية متوسطة، والثالثة واسعة ، واذا حللنا الاخيرة وهي نظرية العلامة « دوغي Duguit » نرى انها تعد بحق

اكثر النظريات الدستورية مرونة لأنها تأخذ بعين الاعتبار الواقع وتطور التاريخ الدستوري ، فهي تجيز المراسيم الاشتراعية في الظروف الاستثنائية ولكن على شرطين :

الاول ـ ان لا تكون المواد المرخص للسلطة التنفيذية التشريع فيها مواداً دستورية كتابة او عرفاً ، ويضيق الاستاذ دوغي نطاق العرف الدستوري ، فيحصره فقـط في انشاء العقوبات ، والحـد من الحرية الشخصية ، او التعرض لنظام التملك .

الثاني ـ ان تكون الصلاحية الممنوحة خاصة ومحدودة في موضوعها وفي مدة تطبيقها .

اما الحكومة فقد اجابت على هذا التقرير بقولها ان نظريات العلماء شيء والواقع البرلماني شيء آخر. وان سلطة اصدار المراسيم الاشتراعية اعطيت غير مرة في فرنسا ولبنان بالمواضيع التي يقول العلماء انه لا يجوز ان تعطى بها .

وبعد ان اعترف التقرير بأنه كان من الواجب الادلاء بالنظريات العلمية الواردة فيه عند درس موضوع اعطاء السلطات الاستثنائية، لا بعد اعطاء هذه السلطات وصدور المراسيم، استقر رأي خطباء المجلس آنئذ على تبني النهـاية التي تضمنها هذا التقرير الا وهي القول انه لا يجوز تفويض الحكومة ببعض السلطـات التشريعية الا اذا توافرت في الطلب وفي التفويض العناصر ، كل العناصر ، التي تؤلف عذراً كاملاً يقتنع به المنطق ويرتاح اليه الضمير .

وهذه العناصر التي برزت في البداية ، ان في العهد الرومـاني ، وان في فرنسا ، وان في لبنان ، قبول مبدأ اعطـاء الحكومات بعض السلطات التشريعية هي :

١ ـ الظرف الاستثنائي

٢ ـ الحاجة الملحّة .

٣ ـ حصر الموضوع بوضوح تام

٤ – حصره بوقت معين (١)

٣ – المراسيم الاشتراعية سنة ١٩٢٩ :

في جلسة ٢٧ تشرين ثاني سنة ١٩٢٩ تقدمت حكومة السيد اميل اده ببيانها الوزاري متضمناً برنامجاً اصلاحياً واسعاً وختمته بالعبارة الآتية :

بالنظر للظروف الاستثنائية ولأجل الاسراع في العمل ترى الحكومة انه لا يمكن عملياً تحقيق مثل هذا البرنامج الا بالالتجاء الى تدبير استثنائي ، هو اصدار مراسيم اشتراعية .

فلذلك تطلب اليكم اذا وافقتم على برنامجها ان تمكنوها من تنفيذه بتصديقكم مشروع القانون الذي تقدمه للمجلس وهذا نصه :

يفوض الى الحكومة لمدة تنتهي في اول تموز سنة ١٩٣٠ ان تجري بمقتضى مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء كل الغاء او ادغام في الوظائف والمعاهد والدوائر حتى ولو كانت هذه التدابير تقضي بتغييرات في المؤسسات والصيغ والمعاملات المحدودة بقوانين او بالغاء اعتمادات مالية او نقلها .

فعلى تصديق هذا البرنامج وتصديق هذا القانون معاً تتقدم الحكومة بطلب الثقة .

وطرحت الثقة بالاولوية على المجلس فنالتها الحكومة ثم طرح القانون معلقة على التصديق عليه الثقة فقبل القانون وذلك في جلسة ١٧ كانون الاول سنة ١٩٢٩ .

ولقد جرت مناقشة طويلة بشأن شرعية المراسيم الاشتراعية نجتزىء منها ما يلي :

١ – من تقرير اللجنة – مسألة المراسيم الاشتراعية :

اذا رجعنا الى الاحكام العامة في البلاد التي تقوم فيها حكومات مدنية ،

---

١ – ملخص مناقشات المجلس في جلسة ١٢ تشرين الثاني ٩٥٨

ترى ان الضرورات احيانا ، تقضي بالخروج عن جادة العادات المتبعة ، التي يحسبها مدونو الشرائع انظمة لا سبيل للخروج عنها ، وليست هي في الحقيقة الا عادات الفتها الامم فدونتها وسمتها شرائع ، فظنها الخلق امراً ملزماً لا سبيل للخروج عنها .

ومن تلك الاحوال المتبعة ، تقييد الوزارات بعرض مشاريعها على المجالس النيابية ، في امور الوظائف وما يتبعها من قوانين وانظمة .

ولكن الازمة اذا ضاقت وكادت تأخذ بخناق البلاد ، تتبدل عقلية الشعوب ، فتجيز لنفسها خرق حرمة تلك القوانين التي تسمى بعرفها شرائع مقيدة .

وقد تبين لهيئتكم الكريمة ، من البيان الذي تقدمنا به في تقريرنا هذا ، ان الازمة الوظائفية ، وطلب الامة للزوم التوفير في ميزانية الخزينة ، لامكان احياء المشاريع العامة ، يقضيان بسرعة العمل لانقاذ الهيكل الحكومي من هذا المأزق . ولا سبيل لانقاذه وارضاء الرأي العام ، الا بتخطي تلك التقاليد ، التي لا تحسب بحقيقتها تخطياً للدستور المقدس . وما هو الا صلاحية موقتة ، تعطى لوزارة تؤلف أكثريتها الكبرى من رفاق اعزاء لنا ، وهي بجملتها حائزة ثقتنا ، فتقوم في تلك المدة بعمل لا يتجاوز سلطة الامة الأصلية في امورها المالية والتشريعية الاساسية. وما هي الا عشية وضحايا من اليوم الى اول تموز ، حتى يمكن للمجلس ان يضع يده على تلك المقررات التي تتخذها الوزارة . فان رأى فيها الخير والصلاح وقد رضيت عنها الامة اقرها . والا فانه يتخذ تشريعاً جديداً بصدد ما يراه موافقاً لرأي الامة ولصالح البلاد .

فليس اذاً في اعطاء هذه الصلاحية الموقتة للوزارة ، بتشكيلها الحاضر ، خروج على دستور البلاد او العبث به .

وطالما ان اللجنة صدقت المبادىء الاصلاحية التي تطلب الحكومة تحقيقها ، وهي من المبادىء التي يسلم بها كل منا ، وكانت المراسيم الاشتراعية هي

الوسيلة لتنفيذ تلك المبادىء فهي نتيجة لازمة لامر مقرر .

وان هذه الصلاحية التي نعطيها للحكومة ، لا تناقض الا بعض الاعمال الداخلة ضمن صلاحية المجلس . والدستور لا يمنع قطعياً اعطاء مثلها ، لأن ذلك لا يخل بالتوازن بين السلطتين الاشتراعية والتنفيذية ، لا سيما متى حصرت هذه السلطة في امور معينة ولمدة محدودة .

وطالما ان المجلس ، يمكنه الغاء كل مرسوم اشتراعي ، اذا رآه مخالفاً لروح الدستور والمبادىء الاساسية التي اقرها ، ولو كان ذلك ضمن المدة المعطى فيها للوزارة حق التشريع ، فليس ثمة مانع يمنعه من اعطائها هذه السلطة .

يتبين من هذا كله ، ان اعطاء الصلاحيات باتخاذ مراسيم تشريعية ، خلال مدة معينة ولامور محددة ، لا تتجاوز اصلاح الامور الادارية والقضائية ، هو من المسائل التي لا تحسب خروجاً على الدستور ، او خرقاً لسلطة الامة في شخص من يمثلها .

ولهذا قررت اللجنة بالاكثرية ، القبول بمشروع القانون المتقدم بهذا الشأن من الحكومة ، على ان يصرح رئيس الوزارة في المجلس بالامور التي ستتناولها المراسيم الاشتراعية .

واللجنة ترجو من المجلس الموقر يوافقها على قراراتها هذه .

سامي كنعان ـ لقد ادركت الامم الغربية العريقة بالحكم الدستوري هذه الحقيقة ، فرأيناها تضحي بنظام كهالي من انظمتها ، لتتقي شراً كان يهدد اقتصادياتها واستقلالها معاً . ولنا بالمجلس النيابي الافرنسي مثال ساطع على ما ابديناه بهذا الصدد، لما اعطى المسيو بوانكاره، حق اصدار المراسيم الاشتراعية عند تساقط قيمة الفرنك الى درجة خشي من بعدها على اقتصاديات الدولة الافرنسية .

ثم انه من المعلوم ، بان الدستور في الحكومة الجمهورية ، تضع هيئة

اشتراعية تدعى بالجمعية التأسيسية، تستمد سلطتها من الامة، فتنظر الى حاجات البلاد الضرورية والى عقلية افراد الامة ، فتضع دستوراً يوافق تلك الحاجات والعقلية .

واذا امعنا النظر في الدساتير الموضوعة في الدول الاوروبية ، نرى بان هذه الدساتير ترتكز على قاعدتين : الاولى تقسيم الحكم فيما بين سلطات ثلاث، وهي الاشتراعية ، والتنفيذية ، والقضائية . والثانية على حفظ التوازن بين تلك السلطات. وتوكل الى السلطة الاشتراعية حق تحوير ما تراه محتاجاً للتحوير في القوانين المرعية عند طروق حادث استثنائي على حاجيات الامة الضرورية ، او عند وقوع كل تبدل في العقلية الشعبية، على ان يبقى التوازن بين السلطات محفوظاً ، خيفة من زوال الشكل الدستوري المرتكز على قاعدتي تقسيم الحكم بين السلطات وفقدان التوازن بينها .

ويتضح من هذا ان كلا من السلطات الثلاث تستمد قوتها من الامة وهي تمثل السيادة القومية ضمن الصلاحية المعطاة لها من الدستور .

وقد يقوم التنازع بين السلطات على تفسير صلاحياتها ، فتجتهد كل منها لتوسيع صلاحياتها بالقدر الممكن . فان تمكنت ، فلا يعني ذلك انها بعملها هذا ارادت مس السيادة القومية ، لأنها هي ايضاً تمثل هذه السيادة بحكم الدستور .

.. فلذا نرى التنازع قائماً بصورة مستمرة بين السلطات الحكومية المختلفة . وقد يرجع الفصل بهذا التنازع للامة التي وضعت الدستور . ولما كانت الامة قد فوضت الهيئة الاشتراعية وهي المعرّف عنها دستورياً بالمجالس النيابية ، التي هي فرع من فروع الهيئة الحاكمة ،بان تقول كلمتها بالتنازع القائم بين السلطات المختلفة في الهيكل الجمهوري، لذلك يمكن لتلك المجالس التي تاتمر بارادة الامة، ان تقول كلمتها بالموضوع فتوسع صلاحية هذه او تلك من السلطات الثلاث ، اذا رأت وجوباً الى ذلك ولا يعد عملها هذا خروجاً على الدستور وعلى الامة.

... لذلك ولما كانت البلاد اللبنانية بحالة استثنائية ، وكان من واجب كل

فرد منا ، شد ازر السلطة التنفيذية لاصلاح الحالة ، فاني ارى باننا اذا اعطينا الحكومة الحق باصدار المراسيم الاشتراعية ، لا يعد عملنا هذا خروجاً على الدستور او عبثاً بحقوق الامة .

النائب عبدالله اسحق : ما هو المرسوم التشريعي؟

المرسوم التشريعي قانون تسنه السلطة الاجرائية دون ان يكون للسلطة التشريعية ، مباشرة او بالواسطة ، ادنى دخل في ذلك . هو تحطيم المبادىء الدستورية ، وتنازل المجلس عن حقه الاصلي . هو اقرار من المجلس بعجزه عن القيام بالاصلاح المطلوب . هو عدم ثقة الحكومة بممثلي الامة . وليس هذا التعريف من وضعي بل هو من وضع برلماني مشهور .

اجل ، ايها السادة، ان البرلمان الافرنسي منح الحكومة في بعض الظروف الخطيرة حق اصدار مراسيم من شأنها تغيير او ابطال احكام القوانين المرعية . لقد كان ذلك في سنتي ١٩٢٤ و ١٩٢٦ . وعلماء القانون الدستوري ، وعلى الاخص دوغي وتيزار، وكذلك خطباء الندوتين قد انتقدوا بشدة هذا الطلب الذي تقدمت الحكومة به الى المجلس . فان المسيو بول بونكور اظهر عدم دستورية هذا التفويض قائلاً: ان حق التشريع منحصر بمقتضى النصوص الدستورية في المجلس. فالمجلس يخرق المبادىء الدستورية بتخويله الحكومة حق تغيير القوانين بمرسوم »

ولجنة المالية في مجلس الاعيان الفرنسي ردت بلسان مقررها المسيو برانجه ، طلب الحكومة لأنها اعتبرته خرقاً للدستور. وقد رأت هذه اللجنة ان المراسيم المطلوبة مهما اطلق عليها من الاسماء ، هي تنازل عن السلطة التشريعية لا يجوز ولا يمكن للمجلس ان يرضى به لأنه يمكن الحكومة من تغيير القوانين، وبالنتيجة من تبديل البناء الاداري والمالي برمته .

وفي مجلس الاعيان الفرنسي، في جلسة ١٤ آذار سنة ١٩٢٤ ، انتقد المسيو ده جوفتيل ورينو بشدة ، ان تلجأ الحكومة الى المراسيم الاشتراعية .

كذلك فان هذين القانونين قد سنا في ٢٢ آذار ١٩٢٤ و٣ آب ١٩٢٦ وصيغتها لا تختلف عن الصيغة التي أتتنا بها الحكومة الا باحتفاظ واحد هو الرجوع الى المجلس لتصديق المراسيم ضمن مدة معينة » .

* * *

وخلاصة القول ان أولى مازيات المجلس النيابي واهمها هي حق التشريع . ولا يجوز له ان يفوض هذا الحق الى الحكومة الا في ظروف استثنائية وخطيرة .

والتشريع اي سن القوانين يبتديء بالاقتراح وينتهي بالنشر الذي يتولاه رئيس الجمهورية .. فكيف تقترح القوانين ؟ وكيف تصبح نافذة ؟

٤ – حق اقتراح القوانين

L'initiative législative

تنص المادة ١٨ من دستورنا ان : لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين فما معنى هذا الحق وما هو مداه ؟ .

ان المبادرة التشريعية تقوم على تقديم نص الى مجلس النواب للمذاكرة فيه فيصبح قانوناً اذا اقره وفقاً للاصول المعينة لاقرار القوانين في الدستور . انها « التصور الاول لما سيصبح قانوناً [1] » .

L'immagination première de ce qui deviendra la loi

ان الاهلية لوضع الاساس الذي بدونه لا يصبح القانون قانوناً هي اذن من الاهمية بمكان عظيم . يقول سار Serre « من اقتراح القانون ساد »

Proposer une loi c'est régner

فلنتساءل اذا لمن يعود حق الاقتراح ؟ .

مرت فرنسا فيما يختص بهذا الموضوع بمراحل ثلاث :

الاولى - مرحلة نظام الحكم المطلق Système monarchique

١ – لافاريار صفحة ١٠٠٢ .

من ١٨١٤–١٨٣٠ حيث انحصرت المبادرة التشريعية بالحكومة وحدها . ولكن الحكومة في ظل هذا النظام لم تكن تسن جميع القوانين التي تريدها الا انه كان يمكنها ان تقف في وجه القوانين التي لا تريدها . كان الملك كل شيء في الدولة . Le porteur de toute la souverainneté de l'état est la roi

كان الملك يمارس السلطة التشريعية بالتعاون مع مجلس النواب الذي لم يكن يملك من الاختصاصات الا التصويت على القوانين التي يقترحها الملك ولم يكن يحق للمجلس ان يعدل فيها شيئاً بدون ارادة الملك .

الثانية – مرحلة النظام الجمهوري Le système republicain (دستور ١٧٩١ و ١٧٩٣) .

حيث انحصر حق اقتراح القوانين بالبرلمان . وكان هذا النظام تطبيقاً ضيقاً لا هوادة فيه لمبدأ تفريق السلطات واعلاناً عن عدم الثقة بالسلطة التنفيذية .

الثالثة – مرحلة نظام مختلط Système mixte (دستور ١٨٣٠)
حيث توزع **حق اقتراح القوانين بين** الحكومة والنواب وهو النظام الذي كرس في دستور سنة ١٨٧٥ والذي تبناه الدستور اللبناني .

فالنص الذي تقدمه الحكومة يسمى مشروع قانون ، Projet de loi

والنص الذي يقدمه احد النواب يسمى اقتراح قانون. Proposition de loi

ان التفريق بين المشروع والاقتراح في النظام الفرنسي وفي نظامنا الحالي لم يبق له الا اثر نظري بعد ان الغيت لجنة الاقتراحات سنة ١٩١٥ . فقبل هذا التاريخ وقبل النظام الداخلي الحالي عندما كان الاقتراح يحال على لجنة تسمى لجنة الاقتراحات تدرسه وتقدم تقريراً موجزاً بأخذه بعين الاعتبار
Prise en considération

فاذا اقر المجلس عدم الاعتبار لم يكن ممكناً العودة الى تقديمه الا بعد مرور ستة اشهر . ان هذه الاصول التي كانت تهدف الى استبعاد الاقتراحات غير الجدية لم تكن تطبق على مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة .

وبديهي القول ان من يملك حق الاقتراح يملك حق التعديل .

ان نظامنا الداخلي قد اكتفى بايراد النص الدستوري فيما يتعلق بحق الحكومة والنواب باقتراح القوانين فلم ينص على الاصول الواجب اتباعها في وضع هذه الاقتراحات وفي تقديمها واستردادها . ولكن نظامنا القديم نص على بعض هذه الاصول وقد اكمل بالاجتهاد المستوحى من النصوص الفرنسية .

نصت المادة ٤١ من النظام الداخلي ان « للحكومة ولكل من النواب حق اقتراح القوانين . فاذا كان الاقتراح من النواب لا يجوز ان يوقعه اكثر من ستة نواب »

فلنبحث في الفصلين التاليين :

المبادرة البرلمانية .

المبادرة الحكومية .

الفصل الثاني

في المبادرة البرلمانية او اقتراحات النواب : L'initiative parlementaire

١ – في الاصول :

كل اقتراح بقانون يضعه احد اعضاء المجلس يجب ان يقدم الى الرئيس ، وان يكون موقعاً من واضعه ومفرغاً في شكل مواد ، ومرفقاً بمذكرة ايضاحية لأسبابه الموجبة (المادة ١٤٧ من النظام القديم) .

ولا يجوز ان يوقع الاقتراح اكثر من ستة اعضاء .

وفي الجلسة العلنية يأخذ المجلس علماً بها ، وتحال على اللجنة المختصة ، او يبلغ المجلس انها احيلت بتاريخ تقديمها .

يجب ان يقدم الاقتراح الى الرئيس ، من احد النواب الذين وقعوه . ويمكن لواضع المشروع ان يكلف احد زملائه بتقديمه عنه اذا كان غائبا دون ان يجبر النائب المكلف على توقيع الاقتراح وتحمل مسؤوليته .

ولكن رئيس المجلس في فرنسا رفض في ١٣ شباط سنة ١٨٧٠ قبول اقتراح قدمه احد النواب باسم زميل له ، مسجون تنفيذاً لحكم جزائي صادر بحقه . وقد رفض المجلس تلاوة الاقتراح .

ولكن النائب المكلف بتقديم الاقتراح ، احتج على هذا الرفض لعدم وجود نص يمنع النائب السجين من ممارسة وكالته ، ولانه في حال عدم وجود هذا النص لا يحق المجلس ان يحرم الدائرة التي يمثلها النائب السجين من نشاطه النيابي .

وقد رد الرئيس معللاً سبب الرفض بما يلي :

ان الرئيس يستند في رفض الاقتراح أولاً على رغبة المجلس التي أعلنها برفض تلاوة الاقتراح. ثانياً على المبدأ الاكيد المطلق الذي لا يقبل استثناء ، والقائل ان النيابة لا تمارس بالوكالة . ثالثاً — على المادة من النظام الداخلي التي تحرم النائب من تعويضه النيابي مدة حبسه من اجل جرم جزائي ، ولو كان هذا الجرم لا يؤدي الى سقوط النيابة . فما تعني هذه المادة ان لم تكن تعني ان النائب لا يمارس وكالته النيابية من تاريخ حبسه . ولذلك فاني اطرح للتصويت هذا الامر لاتخاذ قرار بشأنه .

وقد صوت المجلس مؤيداً رأي الرئاسة .

٢ - قيود حق المبادرة البرلمانية :

ان حق النواب باقتراح القوانين لا يتيح لهم ان يتصرفوا في هذا الشأن على

هواهم . بل يجب ان يتقيدوا بالدستور والنظام الداخلي ، فلا يتجاوزوا في ممارسة هذا الحق الحدود المرسومة فيهما ، ولا يشغلوا المجلس باقتراحات طائشة ومليئة بعيوب الصيغة .

ان لرئيس المجلس ، بمقتضى النظام الفرنسي لدستور ١٨٧٥ ، ان يقرر ما اذا كانت الاقتراحات المقدمة من النواب لا تتجاوز حدود حق الاقتراح ، وما اذا كان لا نص في الدستور او القوانين النافذة يمنع تقديمها .

فاذا لم يكن الاقتراح مصوغاً بتعبير الزامي En termes impératifs فهو مردود شكلاً. وكل اقتراح قانون يرمي الى تكليف وزير ان يقوم بعمل هو من صميم صلاحياته لا يقبل ، وللرئيس ان يرده الى صاحبه .

ان رؤساء المجالس الفرنسية في ظل دستور سنة ١٨٧٥ قد وقفوا كثيراً في وجه الاقتراحات اللادستورية التي كان يقدمها النواب .

ومن الاقتراحات التي اعتبرت لادستورية في ذلك الحين :

١ — اقتراح من احد النواب بوجوب قطع التعويض عن النواب المتغيبين باذن (جلسة ١١—١١—١٨٤٨)

٢ — اقتراح قدم في جلسة ٢٦ اذار سنة ١٨٥٠ باستفتاء الشعب حول الجمهورية والملكية .

٣ — اقتراح تعديل قدم في جلسة ١٩ ايار سنة ١٨٨١ ينص على وجوب استفتاء الناخبين المباشر حول القانون الذي صوت عليه المجلس ، باعتبار ان سلطة التشريع هي من حق المجلس وحده .

فما هي القيود التي تتناول حق المبادرة البرلمانية التي تستنتج من دستورنا ونظامنا الداخلي ؟

أ - المبادرة البرلمانية في احداث النفقات الجديدة :

ان حق النواب باقتراح القوانين هو حق مطلق، يمارس في جميع المواضيع ،

وفي اي وقت كان .

ولكن ثمة قيداً يتعلق باقتراح القوانين التي من شأنها احداث نفقات جديدة اثناء درس الموازنة ، اشرنا اليه في موضعه[1] . ونبحث الآن الاقتراحات التي تقدم بعد اقرار الموازنة :

من المبادىء الدستورية المقررة في اكثر دساتير العالم ، ان كل اقتراح من النواب من شأنه ان يضع اعباء مالية على عاتق الخزينة لا تجوز مناقشته الا اذا وافقت الحكومة عليه

وفي احدى جلسات المجلس النيابي اللبناني لسنة ١٩٥٩، تقدم اقتراح من احد النواب يرمي الى اعطاء الموظفين منحة قدرها راتب شهر ، وقد وضع اقتراحه بصفة الاستعجال المكرر . فطلبت الحكومة احالته على اللجنة ؛ وجرت بهذه المناسبة مناقشة سطحية لم تمس جوهر الموضوع المتعلق بحق النواب باقتراح القوانين التي تحدث نفقات جديدة .

ولقد قدمنا بهذا الشأن دراسة نلخصها فيما يلي :

من المعلوم ان دستورنا مأخوذ باكثر نصوصه عن الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ . ولما وضع الدستور الفرنسي المذكور موضع التنفيذ تقدم احد النواب السيد دى بودان في جلسة ١١ كانون الثاني ١٨٧٧ باقتراح قانون معجل يرمي الى احداث نفقة .

فادلى وزير المالية بشأن هذا الاقتراح بالملاحظات الآتية :

« ان طلب النفقات يجب ان يحفظ – بقدر الامكان – لمبادرة initiative الحكومة . وكثير من النواب ينزعون لحفظ هذا الحق للحكومة بصورة مطلقة ، لانه اذا لم يكن الامر كذلك فان تقويض التوازن في الموازنة يصبح ممكناً . »

---

١ – انظر الفصل السادس من الباب السابع .

وقد رد رئيس المجلس على الوزير بان حق اقتراح القوانين في الامور المالية واحداث النفقات ، لم يعد ممنوعاً . واضاف قائلا : ولم يعد ثمة خطر من مثل هذه الاقتراحات طالما انه يمكن تدقيقها بواسطة لجنة الاقتراحات النيابية واللجان الخاصة .. اقول هذا لأسجل حق النواب باقتراح مثل هذه القوانين ، واعلن ان اقتراح النائب بودان قد استرد ، وان موضوع الاستعجال لم يعد معروضاً على المجلس »

ولقد صوت المجلس الفرنسي بعد ذلك التاريخ على اقتراحات عديدة للنواب ترمي الى احداث نفقات .

لماذا اعترض وزير المال على المبدأ ، مبدأ حق النواب باقتراح القوانين المالية ؟

– لأن الدستور الفرنسي السابق لسنة ١٨٧٥ كان يمنع على النواب هذا الحق .. ثم ان التقليد الدستوري في بريطانيا الساري حتى اليوم ، هو انه لا يحق للنائب ان يقترح القوانين لفتح اعتمادات . وتعليل ذلك ان النواب سيجدون انفسهم ، تحت ضغط ناخبيهم ، مضطرين ان يطالبوا في كل حين ، بمساهمة الدولة في نفقات لاصلة لها بالمصلحة العامة . ولذلك فكل اقتراح في مجلس العموم البريطاني مباح للنواب ما عدا اقتراح القوانين المالية . وللوزراء وحدهم حق طلب المال للبلاد وحتى الوزراء لا يطلبونه الا باسم التاج .

«فالتاج يطلب المال .»

« ومجلس العموم يعطيه . »

ومجلس اللوردات يوافق على العطاء .

وليس لمجلس العموم ان يقرر اعتماداً لم يطلبه التاج .. وليس له ان يفرض او يزيد ضريبة فيما خلا الضرائب التي لا غنى عنها ، لسد النفقات المقررة أو المطلوب تقريرها او لسد العجز في الواردات .

ان المبدأ الذي يحصر بالحكومة حق طلب المال ، حق فتح الاعتمادات، هو مبدأ صحيح ينطبق على المنطق والواقع . فليس من شك بأن النواب يتأثرون بناخبيهم ، ويتأثرون بمصالحهم الانتخابية . ويمكنهم تحت هذا التأثير ان يهدموا التوازن في مالية الدولة ، لا بل يمكنهم ان يقضوا على المال الاحتياطي الذي تختزنه الدولة عادة للملمات .

ولهذا السبب نرى نص المادة ٨٤ من الدستور قبل التعديل ، وان كان لم يحرم النواب من حق اقتراح القوانين المالية ، الا انه وضع لامكان تقريرها والاخذ بها قيدين شديدين : الاول فرض في التصويت الاغلبية المطلقة – لا من النواب الحاضرين الجلسة – بل من مجموع اصوات الاعضاء . والثاني ان تحصل هذه الاغلبية في كل من مجلسي الشيوخ والنواب .

ولما تقدمت الحكومة في تشرين الاول سنة ١٩٢٧ بطلب تعديل الدستور لضم مجلسي الشيوخ والنواب بمجلس واحد وضعت مشروعاً بتعديل المادة ٨٤ يرمي الى منع النواب من حق اقتراح القوانين التي من شأنها ان تزيد في نفقات الدولة .

وهذا هو نص المادة كما جاء في مشروع الحكومة :

« لا يجوز لمجلس النواب ان يزيد الاعتمادات المقترحة عليه سواء كان ذلك بوجه تعديل يدخله على مشروع الموازنة او على ما بقي من المشاريع التي تضعها الحكومة **كما انه لا يمكنه من تلقاء نفسه ان يقترح وضع قوانين من شأنها أن تزيد في نفقات الدولة** » .

ولكن اللجنة المكلفة بدرس تعديل الدستور ، عدلت هذا النص وحذفت الفقرة التي تمنع على النواب حق اقتراح القوانين المالية فقالت :

« لا يجوز للمجلس ، وذلك في العقد المخصص لدرس الموازنة فقط ان يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة ،

سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله على المشروع او بطريقة الاقتراح » .

وقد جرت في هذه المادة مناقشات بين النواب ، نوردها حرفياً عن محضر جلسات مجلس النواب لأنها تكشف بوضوح عن نية المشترع الدستوري :

اميل اده – اذا كان لا يجوز في دورة الموازنة فهل يجوز في سواها . انا اقول الافضل ان يجاز في دورة الموازنة والا فمن اين يأتي المال ؟

شبل دموس – القصد من هذه المادة الاحتراس لأنه سبق للمجلس ان جرى مجرى مجلس النواب في الولايات المتحدة ، فأخذ يعطي الاموال بلا حساب ولا اشفاق ، فجاءت الحكومة وارادت ان تحرمه من كل حق مالي على الاطلاق ، كما يرى من نص التعديل الذي وضعته فرأت اللجنة واقتنعت الحكومة فوضع هذا النص بحيث لا يستطيع المجلس ان يزيد اعتماداً خصصته الحكومة في الموازنة وهي ادرى بحاجتها . اما اذا شاء المجلس فيما بعد ان **يقرر مشاريع مفيدة** ، واحتاج الى المال فله الحق كل الحق ان يفعل ذلك .

ايوب ثابت – ليس المقصود دورة الميزانية ولكن الميزانية نفسها . يعني انه لا يجوز للمجلس ان يزيد الاعتمادات المطلوبة ، اي أن يقترح زيادة في ارقام الموازنة او في ارقام الاعتمادات الاضافية أو الاستثنائية .

حبيب السعد – لا يوجد عقد مخصوص للموازنة. نعم لقد نص الدستور ان العقد الاول تقدم فيه الموازنة على سواها ولكن لو انتهى المجلس من الموازنة الا يجوز له ان يبحث في سواها ؟

ايوب ثابت – أرى ان يحذف الشطر الاخير من تعديل الحكومة ابتداء من عبارة « كما انه » او ان يقال « على انه يجوز له تقرير اعتمادات عن طريق قانون خاص »

رئيس الوزارة — ان نص اللجنة افضل . القصد هو منع الزيادة على الميزانية اما اذا وجد مال متوفر فله ان يقترح ما يشاء .

اميل اده — لا حق لنا ان نزيد في الميزانية . ولكن اذا انتهينا منها وبقي من الدورة ٢٠ يوماً لماذا نحرم من حق الاقتراح ؟

روكز ابو ناضر — يمكن تعديل المادة بأضافة ما يلي : الا انه يمكن في ما عدا ذلك ان يقر قوانين من شأنها ان تزيد في نفقات الدولة .

اميل ثابت — جميع الخلاف واقع على نقطة واحدة: هي ان الحكومة لا ترضى بأن يكون للمجلس حق المصروف الا بعد ان تنتهي الميزانية. والزملاء يرغبون في ان يكون لهم هذا الحق بعد الموازنة حتى اذا كان هنالك فضلة من المال يتصرفون بها . فالاوفق ان يبدل تعديل اللجنة بعبارة بعد انتهاء عمل الميزانية .

الاستاذ اميل اده — اظن المعنى يجيء تاماً اذا قلنا : انما يبقى له الحق ان يضع من تلقاء نفسه مشاريع من شأنها ان تزيد في نفقات الدولة .

رئيس الوزارة — اظن النص التالي يجمع بين رأي الدكتور ثابت وباقي الاعضاء وهو : «لا يجوز للمجلس في اثناء درس الموازنة ودرس مشاريع الاعتمادات الاضافية فقط ان يزيد الخ » .

يوسف سالم — الفكرة الأصلية **هي حماية النواب من طلاب الوظائف أو الزيادات في المعاشات** . وهي فكرة يجب ان نحافظ عليها . غير ان ذلك لا يتم بالنص الموضوع. لذلك أرى ان نرجع الى الأكثرية المطلقة من أعضاء المجلس في تقرير الشؤون المالية . لذلك اقترح ان يضاف الى المادة العبارة الآتية :

« على انه يمكنه ان يقترح وضع قوانين من شأنها ان تزيد في نفقات الدولة على ان يصير التصويت عليها بالأكثرية المطلقة » .

حبيب ناصيف — اقترح ان يقال: «لا يجوز لمجلس النواب ان يزيد الاعتمادات المقترحة عليه سواء كان ذلك بوجه تعديل يدخله على مشروع الموازنة او على ما بقي من المشاريع التي تضعها الحكومة . على انه يحق له تقرير اعتمادات بموجب قانون خاص » .

يوسف الخازن — لماذا نقول يقترح وضع قوانين. أرى ان يقال «يضع قوانين».

رئيس الوزارة — قصد الحكومة عدم اقتراح قوانين تؤدي الى نفقة اثناء درس الموازنة كي لا تختل الموازنة أما متى انتهينا منها فلا مانع .

وهنا عرضت جملة اقتراحات لم تُرَ وافية بالغرض المطلوب فأعلن الرئيس رفع الجلسة ٥ دقائق للاستراحة .

وعند متابعة الجلسة ، طرح على التصويت تعديل اتفق على صيغته في غرفة الرئاسة بين النواب والحكومة ، فنال الأغلبية الدستورية ، وهذا نصه :

« لا يجوز للمجلس في خلال المناقشة بالميزانية وبمشاريع الاعتمادات الاضافية أو الاستثنائية ، ان يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة او في بقية المشاريع المذكورة ، سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها أو بطريقة الاقتراح. غير انه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة ان يقرر بطريقة الاقتراح ، قوانين من شأنها احداث نفقات جديدة » .

يتضح من هذا النص انه اثناء المناقشة في الموازنة ، او المناقشة في مشاريع الاعتمادات الاضافية او الاستثنائية التي تتقدم بها الحكومة في بحر السنة ، ينحصر حق النواب اما برفض الاعتماد او بتخفيضه. فاذا قدم تعديل او اقتراح مستقل اثناء المناقشة من اي نائب لزيادة الاعتماد ولم توافق عليه الحكومة فلا يحق لرئيس المجلس ان يطرحه للتصويت لمخالفته احكام الدستور . مثال ذلك :

تقدمت الحكومة بمشروع قانون لفتح اعتماد اضافي لانشاء اربع مدارس ثانوية . واتضح اثناء المناقشة ان الاغلبية في المجلس ترغب بجعلها ثمانية . فليس للمجلس الا ان يصدق على الاعتماد الاضافي المطلوب. ثم يتقدم النواب الراغبون

بزيادة عدد المدارس باقتراح قانون مستقل لفتح اعتمادات اضافية جديدة لانشاء المدارس المرغوب في زيادتها . وعندئذ لا تشترط موافقة الحكومة لاقرار هذا الاقتراح بل يكفي ان ينال الاغلبية المطلقة من نصاب الجلسة [١] .

ان مناقشة المادة الدستورية قد كشفت عن نية المشترع . ويجب في رأينا التضييق في تفسيرها حفاظاً على الأموال العامة .

ونية المشترع كما تظهر من هذه المناقشة منصرفة الى تقييد حق المبادرة البرلمانية باحداث النفقات الجديدة بالشروط الآتية :

أولاً – ان تكون الاعتمادات مطلوبة لمشاريع منتجة .

فلقد قال النائب دموس ، ليحمل المجلس على الاقتناع بمنح النواب حق المبادرة : « اما اذا شاء المجلس فيما بعد اي بعد درس الموازنة – والاعتمادات الاضافية والاستثنائية في حكمها – ان يقرر **مشاريع مفيدة** واحتاج الى المال، فله الحق كل الحق ان يفعل ذلك » .

ولم يعترض أحد من النواب على هذا القيد . لا بل ان النائب يوسف سالم أكده بقوله : « الفكرة الاصلية هي حماية النواب من طلاب الوظائف ، او الزيادات في المعاشات وهي فكرة يجب ان يحافظ عليها . غير ان ذلك لا يتم بالنص الموضوع . لذلك أرى أن نرجع الى الأكثرية المطلقة من اعضاء المجلس في تقرير الشؤون المالية » .

ثانياً – ان لا تقدم الاقتراحات بهذا الشأن بصفة الاستعجال المكرر . وذلك لكي تدرس وتمحص في اللجان بروية وتبصر . فلا تفاجأ الحكومة فيها وهي لا تحمل في ذهنها ارقام الموازنة ومال الاحتياط .

وهذا ما ألمح اليه رئيس مجلس النواب الفرنسي ، عندما أراد ان ينبه الحكومة الى حق النواب في اقتراح القوانين المالية فقال : « لم يعد ثمة خطر

(١) كانت المادة قبل التعديل تفترض الاغلبية المطلقة من مجموع عدد النواب .

من مثل هذه الاقتراحات طالما انه يمكن تدقيقها بواسطة **لجنة الاقتراحات النيابية واللجان الخاصة** » .

ثالثاً – ان تعلن الحكومة ، ولو كانت تعارض الاقتراح ، او ان يثبت بصورة أكيدة ان المال متوفر لأن اقرار اعتماد ما والمال مفقود ، يجعل البحث بدون فائدة وبدون موضوع .

ب – المبادرة البرلمانية في قضايا القروض :

تنص المادة ٨٨ من الدستور : « لا يجوز عقد قرض عمومي ، ولا تعهد يترتب عليه انفاق من مال الخزانة ، الا بموجب قانون » .

ان المبادرة البرلمانية في قضايا القروض ، هي اخطر منها في قضايا احداث النفقات وطلب الاعتمادات . ومع ذلك فليس من نص يمنعها . ولا يحق للرئيس ان يرفضها بحجة لادستوريتها. وفي ٣ تموز سنة ١٨٧٥، قدم في المجلس الفرنسي اقتراح مستعجل من احد النواب لعقد قرض لمصلحة غرقى منطقة الميدي فرد طلب الاستعجال وأحيل الاقتراح على لجنة الاقتراحات التي رفضته فلم يعرض على المجلس .

ج – في المنح الاستثنائية :

لا نص يمنع نائباً من تقديم اقتراح باعطاء منحة استثنائية. ولا يحق للرئيس رفض مثل هذا الاقتراح. ولكن اللجنة المالية عادة تعارض، لأسباب مبدئية، مثل هذه الاقتراحات اذا لم تكن من مبادرات الحكومة [١] .

د – التقييد الوقتي :

ان المبادرة البرلمانية مقيدة بأحكام المادة ٤٦ من النظام الداخلي المناقضة لنص المادة ٣٨ من الدستور .

(١) اوجين بيار رقم ٦٨ .

فالمادة ٤٦ من النظام الداخلي تنص ان « للمجلس ان يقرر امـا اعتماد المشروع او تعديله او رفضه او اعادته ثانية الى اللجنة التي نظرت فيه أولاً او الى لجنة اخرى او اعادته الى الحكومة » .

« **فاذا قرر المجلس رفض المشروع ، امتنع النظر فيه ثانية من قبل المجلس قبل مضي ستة أشهر على الرفض** : واذا قرر اعادته الى الحكومة ، امتنع عليه النظر فيه مجدداً قبل مضي ثلاثة اشهر على قرار الاعادة » .

أما المادة ٣٨ من الدستور فتنص على ان « **كل اقتراح قانوني لم ينل موافقة المجلس** ، لا يمكن ان يطرح ثانية للبحث في العقد نفسه » .

فهل ان عبـارة « اقتراح قانوني » تشمل مشاريع الحكومة واقتراحات النواب على السواء ؟

وهل تطبق المادة ٤٦ من النظـام الداخلي وهي تقيد حق المبادرة لستة أشهر ، أم تطبق المادة الدستورية وهي تقيد هذا الحق في العقد نفسه فقط ؟

١ – ان عبارة « اقتراح قانوني » تشمل ولا شك مشاريع الحكومة واقتراحات النواب . وهذا الأمر يستنتج من الأحكام التالية :

أ – ان المادة ٤٦ قد أشارت الى هذا القيد تفسيراً للمادة ٣٨ من الدستور وشملت حق المبادرة البرلمانية والحكومية على السواء .

ب – ان المشترع عندنا قد استوحى نصوص الدستور والنظـام الداخلي من النصوص الفرنسية واجتهاد المجالس الفرنسية . فمـا هو حكم مشاريع الحكومة في هذه النصوص والاجتهادات ؟

ان نظام مجلس النواب الفرنسي لدستور ١٨٧٥ لم يتنـاول بالمنـع الا الاقتراحات المقدمة من النواب .

ولذلك جرى التساؤل في فرنسا عما اذا كان شمول هـذا النص مشاريع

الحكومة يعتبر دستورياً . فقيل في هذا الشان:[١] ان حدود حق المبـادرة البرلمانية معينة في النظـام الداخلي الذي هو القـانون النافذ بحق جميع اعضاء المجلس . ولكن حق المبادرة الحكومية لا يعترف بحدود في غير نص الدستور. وكل اساءة في استعمال هذا الحق تترتب عليه المسؤولية الوزارية .

فعندما لم تكن السلطة التنفيذية غير تفويض Délégation من المجلس قبل دستور ١٨٧٥ ، كان النظام الداخلي ينص صراحة على ان مشاريع القوانين التي ردها المجلس بعد المذاكرة الثالثة لا يمكن ان تقدم ثانية قبل مرور ثلاثة أشهر .

ولكن اذا كان نظام مجلس النواب لم ينص الا على الاقتراحات المقدمة من الحكومة فان نظـام مجلس الشيوخ كان جازماً بالقول : بأن كل مشروع tout projet رد بعد احدى المذاكرتين ، لا يمكن عرضه ثانية قبل مرور ثلاثة أشهر » .

ولذلك يمكن القول ان عبارة « اقتراح قانوني » الواردة في المادة ٣٨ من دستورنا تشمل مبادرة الحكومة ومبادرة النواب .

٢ – بقي ان نتساءل : أي مدة نطبق على مبدأ تضييق حق المبـادرة ؟ أمدة الستة الأشهر المنصوص عليها في النظام الداخلي أو المدة المنصوص عليهـا في الدستور ، والقائلة بمنع طرح المشروع ثانية في الدورة نفسها ؟

والسؤال ذو أهمية اذا افترضنـا ان ثمة مشروعاً رفض في آخر يوم من الدورة العادية ثم فتحت دورة استثنائية على الأثر . فهل يجوز للحكومة ان تقدم المشروع المرفوض وقد لا يكون بين التاريخين أكثر من أسبوع ؟

يجب أن نلاحظ أولاً ، أنه ليس من المعقول أن تقدم حكومة على تحدي المجلس بهذا الشكل السافر ، فتقدم له مشروعاً لم ينقض على رفضه اكثر من

١ – اوجين بيار رقم ٧٠ .

بضعة ايام . ولكن يلاحظ ايضـــاً ان المجلس يتساهل في هذا الامر كثيراً ، يدفعه الى هذا التساهل مصلحة البلاد العامة [١] .

ومن جملة الأمور التي يجب التساهل فيها ، مسألة القوانين المتعلقة بالتصديق على المعاهدات التي استثنيت بالنظام الفرنسي بنص صريح .

– فان الطابع الخاص للقوانين المتعلقة بالتصديق على المعاهدات ، يحدو بنا للتوسع بالتفسير . اذ ان الأمر هنا يتعلق بقضية مع دولة اجنبية ، وقد يكون التقيد بالشكليات سبباً للاساءة الى العلاقات القائمة بيننـا وبين هذه الدولة ، أو سبباً لحرمان البـلاد من منافع اقتصادية وسياسية يمكن ان تتأتى عن تصديق المعاهدة .

٣ ـ استرداد الاقتراح :

كل من يملك حقاً هو حر في ممارسته . فان حق النواب والحكومة باقتراح القوانين يستتبع حتماً الحق باستردادها .

ان نظامنا الحالي لم ينص كما نص النظـام الفرنسي على هذا الحق والنظـام الفرنسي لم ينص على الأصول التي يجب اتباعهـا في استرداد الاقتراحـات والمشاريع .

وقد جرت العادة في المجلس الفرنسي على ان يتم استرداد الاقتراح احياناً في الجلسة العلنية . ولكن الاسترداد يتم غالباً بموجب كتاب يقدمه صاحب الاقتراح الى الرئيس . ويمكن ان يطلب في هذا الكتاب عدم طرحه على المجلس ، فيكتفى بارسال صورة عنه الى اللجنة .

وكان الرؤساء أحياناً يكتفون بتصريح شفهي في أمانة سر المجلس .

ولكن اللجنة التي تدرس الاقتراح يمكنها أن تطلب تلاوة كتاب الاسترداد في جلسة علنية لترفع يدها عن الاقتراح .

١ – اوجين بيار صفحة ٦٩ .

لقد نصت المادة ٨٠ من النظام الفرنسي لدستور ١٨٧٥ ان صاحب الاقتراح يمكنه ان يسترد اقتراحه حتى ولو كان قد شرع بمناقشته .

وقد توسع الاجتهاد فقبل باسترداد الاقتراح ، حتى بعد التصديق على المواد وقبل اجراء التصويت الجُمْاعي .

ولكن اذا طلب صاحب الاقتراح استرداده اثناء المناقشة فهب نائب آخر واعلن فوراً انه يتبناه فهل يجب ام لا متابعة المناقشة ؟

قلنا ان نظامنـــا الداخلي لم يتضمن اي نص يتعلق بالاسترداد ولكن حق الاسترداد في رأينا بديهي لا يحتاج الى نص .

ولقد طبقت قاعدة الاسترداد في مجالسنا مرات عديدة ولكن رئيس المجلس في سنة ٩٥٢ قبل الاسترداد اجتهاداً مع انعدام النص الذي يجيزه ورفض التبني بحجة عدم وجود نص يجيزه .

وفي جلسة ٢٣ ـ ١٠ ـ ١٩٥٢ جرت بهذا الشأن مناقشة حامية بين رئيس المجلس والمؤلف بشأن مشروع قانون بمنح عفو عـــام عن جرائم المطبوعـات نقتطف منها ما يلي :

الرئيس ـ والآن ننتقل الى جدول الاعمال لمتابعة المناقشة في مشروع القانون المستعجل المكرر المقدم من حضرة النائب الاستاذ ديكران توسباط والمتعلق بمنح عفو عام عن جرائم المطبوعات .

ديكران توسباط ـ انا اطلب سحب المشروع بعد ان صدر العفو عن الصحف المعطلة وصدور قانون المطبوعات الجديد .

الرئيس ـ اذا وافق المجلس على سحبه يسحب .

انور الخطيب ـ انا اتبنى المشروع ولا اريد ان يسحب .

الرئيس – لقد بقي المشروع قيد الدرس في المجلس وعلى كل فانا اطرحه للتصويت بعد ان نوقش طويلاً وقد فقد النصاب يومئذ لطول المناقشة . وقد ورد على هذا المشروع تعديل من السيد جان سكاف .

جان سكاف – لقد سحبت التعديل .

صبري حماده – لا يمكن للنائب ان يتبنى مشروعاً تقدم به سواه .

انور الخطيب – ان هذا المشروع وضع تحت المناقشة على بساط البحث ووافق المجلس على صفته المستعجلة المكررة فاذا اراد صاحبه ان يسحبه فهذا لا يعني ان المجلس يجب ان يتخلى عن صلاحياته .
لذلك اني اتبنى المشروع وارجو ان يطرح للتصويت .

الرئيس – هل يمكن للنائب ان يتبنى المشروع ؟ .

بيار اده – ما دامت الغاية من المشروع قد تحققت بعد ان صدر العفو عن الصحف المعطلة وصدر قانون المطبوعات الجديد فلماذا البحث ؟

انور الخطيب – ان الحكومة صرحت بأنها اصدرت عفواً خاصاً ونحن نريد عفواً عاماً .

الرئيس – اني اسأل هل للنائب حق بتبني المشروع قانونياً ؟

انور الخطيب – عندما دخل هذا المشروع الى المجلس كان يجب ان يمر حسب الاصول بمرحلتين :
ان يناقش بصفته المستعجلة المكررة فنوقشت ثم نوقش في اساس الموضوع وانتهت المناقشة ، وجاء دور التصويت وفقد النصاب .
فلم يعد لصاحبه الحق بسحبه فاذا تخلى عنه فان يد المجلس عليه . فلا يسحب الا بقرار من المجلس .

صبري حماده – ان مشاريع القوانين التي تصدر عن النواب ، يظل لاصحابها الحق بسحبها من اللجنة ولكنها عندما تصبح في المجلس يصبح من

حق المجلس وحده ان يسحبها بعكس المشاريع التي ترد من الحكومة الى المجلس فعند ابتداء البحث بها للحكومة الحق ان تسحبها اذا شاءت ، ولا يمكن للنائب قانونياً ان يتبنى المشاريع لأنها تدرس من قبل المجلس . واني اعود الى اصل المشروع ...

ان الابتداء في درس هذا المشروع هو غير قانوني لأنه اتى الى المجلس في دورة استثنائية ولم يرد ذكره في مرسوم الدورة .
لذلك فان بامكان المجلس ان يقبله او يرفضه ، لأن كل ما قرر في اول الامر هو غير قانوني فارجو من الرئيس ان يعرض على المجلس قبول المشروع او رفضه .

الرئيس – لقد قرر المجلس اعطاء صفة الاستعجال المكرر لهذا المشروع وانني استشير النواب في قبول هذا القانون او رفضه .

انور الخطيب – لا يجوز طرح رفض المشروع بعد ان تبنيته وتقرر اعطاءه صفة الاستعجال .

الرئيس – هل لديك مادة قانونية ؟

انور الخطيب : نعم ان لدينا قانوناً نوقش فيه .

الرئيس : من يوافق على طلب السيد ديكران توسباط باسترداد هذا المشروع فليرفع يده .

– اكثرية –

الرئيس : استرد المشروع .

والآن ننتقل الى مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم ٥٠٤٢ والمتعلق بمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية .

انور الخطيب : انني انسحب من الجلسة احتجاجـاً على موقف المجلس غير القانوني من مشروع القـانون المستعجل المكرر بشأن العفو عن جرائم المطبوعات واطلب تسجيل هذا الاحتجاج في محضر الجلسة.

* * *

ان استرداد الاقتراح بعد ان جرى تبنيه هو في رأينا مخـالف للأصول البرلمانية ، لأن يد المجلس لا ترتفع عن الاقتراح مـا لم يقبل المجلس ولو ضمنـا بسكوته بهذا الاسترداد . فـان تدخل نائب واحد يكفي لمتابعة النظر في الاقتراح .

L'intervention d'un seul membre suffit pour que la proposition soit retenue (1)

والنظام الفرنسي كان واضحاً في هذا الشأن فنص صراحة على ان لصاحب الاقتراح حق استرداده كما نص ان لكل نائب ان يتبنى هذا الاقتراح وتجب عندئذ متابعة المناقشة فيه .

وبالاستناد الى هذا النص الذي يجب ان يطبق عندنا اجتهـاداً أثار المؤلف هذا الامر في المناقشة الآنفة الذكر .

١ – اوجين بيار رقم ٧٧

الفصل الثالث

المبادرة الحكومية او مشاريع الحكومة

١ – الاصول : ان مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة يجب ان ترفق بمذكرة توضيحية للاسباب الموجبة ، وبمرسوم من رئيس الجمهورية يعين الوزير او الوزراء المسؤلين ويجب ان تقدم امـا من رئيس الوزراء واما من احد الوزراء باسم الحكومة ، الى رئيس مجلس النواب .

وعندمـا يقدم المشروع ، يجب ان يأخذ مجراه القانوني ، أي ان يدرس ويناقش وفقاً لاحكام النظام الداخلي .

«ففي بدء الجلسات يأخذ المجلس علماً بموضوع الاقتراحات (يعني الاقتراحات والمشاريع) ويحيلها الرئيس فوراً الى اللجان المختصة » (المادة ٤١ من نظامنا الداخلي) .

فلا يمكن اذا للمجلس بشخص رئيسه ان يرفض النظر في المشروع بعد ان يضع يده عليه . فاذا قدمت الحكومة مشروعـاً واحاله الرئيس على دائرة المحفوظات Archives فيكون قد خالف الدستور . ولكن مما لا خلاف عليه ان للمجلس ان يعيد الى الحكومة مشروع قانون قدمته ويدعوها لتعديله، كما ان له ان يتخذ قراراً بتكليف الحكومة بتقديم مشروع معين . وفي هذا الشأن قيل : « ان الحكومة ليست حرة دائمة في ممارسة حق المبادرة التشريعية اذ قد

تكون مكرهة على ذلك اما تنفيذاً لقرار المجلس واما تنفيذاً لنص قانوني سابق يلزمها بتقديم المشروع » .

٢ – قيود حق المبادرة الحكومية :

١ – ان حق المبادرة الحكومية لا يمكن ان يمارس قبل ان يؤلف رئيس الجمهورية حكومته .

٢ – ان حق المبادرة الحكومية مقيد بنص المادة ٣٨ من الدستور والمادة ٤٦ من النظام الداخلي . وقد اتينا علـى تفصيل هذا الامر عند البحث في قيود حق المبادرة البرلمانية .

٣ – استرداد المشروع :

ان نظامنا كالنظام الفرنسي لم ينص على حق الحكومة باسترداد مشروع قدمته ولكن هذا الحق هو بديهي ولا خلاف فيه[1]. ولكن يجب لاسترداد مشروع الحكومة مرسوم من رئيس الجمهورية . فلا يكفي ان يصرح الوزير المسؤول باسترداد المشروع . ان الحكومة لا تملك استرداد المشروع فحسب بل ان لها ان تسترد قسماً منه وتصر على الباقي ، ولكن يجب ايضاً في هذه الحالة ان يتم الاسترداد بمرسوم .

٤ – سقوط المشروع او الاقتراح :

ان انتهاء ولاية المجلس ، لا يسقط امام المجلس الجديد ، مشاريع الحكومة التي لم يبت بها المجلس السابق .

اما اقتراحات النواب فتعتبر ساقطة امام المجلس الجديد ، الا اذا تبناها ، بكتاب خطي ، احد النواب .

(١) اوجين بيار رقم ٧٦

الفصل الرابع

نفاذ القوانين

يعتبر القانون نافذاً بعد اصداره من رئيس الجمهورية ونشره :

أ – اصدار القانون :

هو اعلان من رئيس الجمهورية بأن السلطة التشريعية قد سنت القانون وأمر بأن يعمل به . ولذلك فان كل قانون يصدقه المجلس يتوج بهذه العبارة :

« اقر مجلس النواب ونشر رئيس الجمهورية القانون الآتي نصه »

ب – نشر القانون : «بمقتضى المادة ٥٦ من الدستور ان رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية خلال شهر بعد احالتها على الحكومة. اما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً خاصاً بوجوب استعجال نشرها فيجب عليه ان ينشرها في خلال خمسة ايام ».

يتم النشر في الجريدة الرسمية الذي يعتبر الطريقة القانونية الوحيدة لنشر القانون الجديد .

والغاية من نشر القانون هو وضعه في متناول علم الناس . فلا يجوز ان يطبق قانون بحق شخص لم يعلم به .

ان لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القانون الذي صدقه المجلس وذلك عن طريق طلب اعادة النظر فيه .

ج ـ اعادة النظر

لرئيس الجمهورية الحق بأن يطلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة في خلال المهلة المعينة لنشره ، ولا يجوز ان يرفض طلبه . وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من نشر القانون الى ان يوافق عليه المجلس بعد مناقشة اخرى في شأنه واقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً (المادة ٥٧ من الدستور) .

ان هذه المادة من دستورنا مأخوذة عن المادة السابعة من قانون ١٦ تموز سنة ١٨٧٥ الفرنسي وعن المادة ٧١ من الدستور البوليفي ولكن مع بعض الفوارق .

فبموجب القانون الفرنسي المشار اليه ، كان يحق لرئيس الجمهورية ، بعد اقرار المشروع ، ان يطلب برسالة معللة الى مجلسي الشيوخ والنواب مذاكرة جديدة ، ولا يمكن رفض طلبه . وفي هذه الحالة تطبع الرسالة المعللة وتوزع على النواب . ثم يحال الموضوع الى لجنة خاصة لوضع تقرير تجري على ضوئه المذاكرة المطلوبة .

وينص الدستور البوليفي على اصول اعادة النظر فيقول :

« ان ملاحظات السلطة التنفيذية توجه الى المجلسين اللذين يجتمعان في مجمع واحد . فاذا رأيا هذه الملاحظات في محلها عدلا المشروع على ضوئها . واذا رأيا العكس وأصرا على رأيهما باغلبية الثلثين توجب على رئيس الجمهورية نشر القانون فاذا امتنع رئيس الجمهورية عن نشر القانون كان لرئيس مجلس الشيوخ ان ينشره .

لم ينص دستورنا على الرسالة المعللة ولكن التقليد جرى على ارفاق القانون المطلوب اعادة النظر فيه بكتاب يشرح الاسباب الموجبة لاعادة النظر .

وحالما يصل القانون الى رئيس المجلس يحيله الى اللجنة المختصة، ويستحسن في

رأينا ان تجتمع هذه اللجنة مع لجنة الادارة والعدلية برئاسة رئيس المجلس أو نائبه.

وبعد ان تدرسه اللجنة وتضع تقريرها ترفعه الى المجلس لاعادة النظر فيه .

وللمجلس عند اعادة النظر ان يتخذ احد المواقف الآتية :

١ ـ اما ان يعدل النص على ضوء مذكرة رئيس الجمهورية وفي هذه الحالة يعاد القانون الى الرئيس فينشره . واما ان يصر على رأيه ويجب في هذه الحالة ان يتخذ القرار بالاغلبية المطلقة من مجموع اعضاء المجلس لا بالاغلبية المطلقه من نصاب الجلسة .

ولكن قد يطرح على التصويت مبدأ الاصرار على القانون فيسقط لعدم حصول الاغلبية المطلقة من مجموع اعضاء المجلس .

فهل ان سقوطها يعني حكماً تبني ملاحظات السلطة التنفيذية ، ام يجب التصويت والمناقشة في المشروع مادة مادة .

وهل يجوز عندئذ للمجلس ان يتبنى نصاً جديداً غير النص الذي تقترحه السلطة التنفيذية ؟

ان ارسال القانون الى المجلس لاعادة النظر فيه من شأنه في رأينا ان ينشر القانون ويترتب على ذلك :

أ ـ انه يجب اعادة المناقشة فيه والتصويت عليه مادة مادة .

ب ـ ان للمجلس الحق ان يتبنى نصاً جديداً مختلفاً عن النص السابق وفي هذه الحالة يصوت على القانون بالاغلبية المطلقة من نصاب الجلسة ويبقى حق رئيس الجمهورية بطلب اعادة النظر في النص الجديد قائماً .

د ـ الغاء القانون

الغاء القانون هو وقف العمل به نهائياً . والسلطة التي سنت التشريع هي التي تقرر الغاءه .

ويكون الالغاء صريحاً Abrogation expresse كما يكون ضمنياً ، abrogation tacite فالالغاء الصريح يتم بنص تشريعي جديد يتضمن الغاء التشريع السابق .

ويعتبر بمنزلة الالغاء الصريح توقيت التشريع بزمن معين من وقت صدوره فيعتبر القانون ملغى عند انتهاء الزمن المعين له .

اما الالغاء الضمني فيكون باصدار قانون جديد تتعارض احكامه مع احكام القانون القديم . فيعتبر القانون الجديد ناسخاً للحكم القديم لاستحالة اعمال النصين المتناقضين .

وتجدر الاشارة اخيراً الى ان القانون لا يلغى بعدم الاستعمال Le désuétnde مهما طالت مدة اهماله .

الباب السادس

اختصاصات المجلس القضائية

Les attributions judiciaire de la chambre

الفصل الاول

المجلس الاعلى La Haute Cour

١ ـ الخلل الذي يعتور الحياة الدستورية عندنا :

تنص المادة الثمانون من الدستور على تأليف المجلس الاعلى من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب ، وثمانية من اعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي ، او باعتبار الاقدمية اذا تساوت درجاتهم . ويجتمعون تحت رئاسة ارفع هؤلاء القضاة رتبة . وتصدر قرارات التجريم من المجلس الاعلى بغالبية عشرة اصوات وسيصدر قانون خاص تعين بموجبه اصول المحاكمات التي يجري عليها هذا المجلس .

ومنذ اعلن الدستور اللبناني في ٢٣ ايار سنة ١٩٢٦ وهو لم يخل من هذه الفقرة الاخيرة .

ولقد تناول التعديل الدستور اكثر من مرة وبصورة خاصة تناول هذه المادة في ١٧ تشرين الاول سنة ١٩٢٧ .

وتعاقبت الحكومات منذ ذلك التاريخ اي منذ اربع وثلاثين سنة ولم تفكر

حكومة واحدة بوضع هذا القانون الخاص .

وغير خاف ان عدم تطبيق احكام القانون يعد خرقاً له . فالخرق الذي هو بالواقع عمـل ايجابي يمكن ان يكون نتيجة لعمل سلبي أي لامتناع عن تنفيذ .

وطالما ان هذه المادة التي تفرض وضع قانون خاص لأصول المحاكمة لم تنفذ احكامها بعد فان هذا الامتناع هو خرق للدستور .

وفضلاً عن ذلك فان المجالس النيابية التي تعاقبت لم تنتخب ولو مرة واحدة الاعضاء السبعة الذين يؤلفون قسماً من المجلس الاعلى ، كما ان الحكومة لم تقدم قائمة باسماء القضاة الثمانية الاعلى رتبة الذين يؤلفون القسم الثاني من هذا المجلس .

٢ – ما يجب عمله لسد هذا الخلل :

ان اول ما يجب ان تهتم له الحكومة والمجلس هو وضع هذا القانون. ولقد سبق لنا ان تقدمنا باقتراح بهذا الشأن بقي مدفوناً في ادراج المجلس النيابي .

وقد ارفقناه بدراسة تعتبر بمثابة الاسباب الموجبة لذاك الاقتراح . واننا اذ نثبت هنا هذه الدراسة بعد تصحيحها يهمنا ان نسهل عمل الحكومة والمجلس بنشر اقتراح القانون ايضاً :

النبذة الاولى

تاليف المجلس الاعلى

يتألف المجلس الاعلى من هيئة حكم وهيئة تحقيق ، ونيابة عامة ، وديوان كتبة .

فهيئة الحكم تتألف من الاعضاء المنصوص عليهم في المادة الثمانين من الدستور اللبناني وهم سبعة من النواب وثمانية من القضاة .

اما هيئة التحقيق فتتألف من رئيس يعينه مجلس القضاء الاعلى ومعاونين ينتخبهما المجلس بأكثرية الثلثين بالاقتراع السري من بين النواب .

وتتألف النيابة العامة التي تتولى الملاحقة بعد الاتهام من المجلس ، من نائب عام ينتدبه مجلس القضاء الاعلى ومعاونين ينتخبهم المجلس من بين اعضائه بالاقتراع السري بأكثرية الثلثين .

اما الديوان فيتألف من كتبة يعينهم المجلس في بداية كل عقد تشريعي من بين موظفيه .

النبذة الثانية

صلاحية المجلس الاعلى

١ – مدى هذه الصلاحية :

تنحصر صلاحية المجلس الاعلى بمحاكمة اعضاء السلطة التنفيذية من اجل اعمالهم في وظائفهم :

١ – يلاحق رئيس الجمهورية امام هذا المجلس للخيانة العظمى ولخرق الدستور (المادة ٦٠) .

٢ – يلاحق الوزراء امام هذا المجلس للخيانة العظمى والاخلال بالواجبات المترتبة عليهم (المادة ٧٠ و ٧١) .

ولا يمكن ان يحاكم المدراء العامون كالوزراء امام هذا المجلس، وأن تكن صلاحياتهم عندنا كصلاحيات امناء سر الدولة Secrétaires d'Etat في الدول الاخرى . ذلك لأنهم غير مسؤولين امام المجلس النيابي بل يحاكمون امام المحاكم العادية .

٣ – لاصلاحية للمجلس الاعلى بمحاكمة اشخاص آخرين ولو كانت جرائمهم سياسية الا اذا كانوا شركاء للمتهم او متدخلين في الجرم او محرضين .

٤ – لا يحاكم احد من هؤلاء المسؤولين أي رئيس الجمهورية والوزراء ، الا بسبب اعمال وظيفته وبناء على اقتراح بالاتهام يصوت عليه المجلس النيابي .

ب – ممارسة هذه الصلاحية :

ان القانون الفرنسي الصادر في ٢٧ تشرين الاول سنة ١٩٤٦ يفرض على المجلس الاعلى ان يتقيد بنصوص قانون العقوبات وانه لا يمكنه – كما كان يفعل مجلس الشيوخ قبل هذا التشريع – ان يتحرر من قاعدة « شرعية الجرائم » التي تقول : « لا تفرض عقوبة ولا تدبير احترازي او اصلاحي من اجل جرم لم يكن القانون قد نص عليه حين اقترافه » ومن قاعدة « شرعية العقوبات » التي تقول « لا يقضي باية عقوبة لم ينص القانون عليها حين اقتراف الجرم » .

وما دام المجلس مقيداً بهاتين القاعدتين فلا يمكنه ان يتمسك الا بالافعال الموصوفة جناية او جنحة بقانون العقوبات او القوانين الخاصة ، ولا ان يفرض الا العقوبات المنصوص عليها في هذه القوانين .

وازاء هذا النقص في التشريع الفرنسي يجب التساؤل كيف يمكن فرض عقوبة ما على جريمة الخيانة العظمى طالما ان هذه الجريمة لم تحدد في القانون .

اذا كان المتهم من الوزراء ، وكانت التهمة الاخلال بواجبات الوظيفة ، فالمجلس الاعلى لا يحكم عليه إلا اذا كان عمله يؤلف جرماً جزائياً. وان لم يكن عمله يقع تحت طائلة قانون العقوبات ، فالمجلس النيابي يمكنه ان يتخلص من الوزارة بسبب خطأها السياسي وذلك باسقاطها اذا كانت لا تزال في الحكم .

ولكن ما العمل اذا كانت القضية تتعلق برئيس الجمهورية ، والقانون كما قلنا

لم يحدد الخيانة العظمى والمجلس مقيد بمبداى « شرعية الجرائم ، وشرعية العقوبات » ؟

يقول العلامة Esmein ان المجلس الاعلى يتمتع بحق استعمال عقوبتين: احداهما سياسية هي عزل رئيس الجمهورية والثانية جزائية ، لها وحدها الصفة الجزائية بكل معنى الكلمة Stricto sensu

ويقول ان الاتهام بالخيانة العظمى ، وتحقق هذه الخيانة من قبل المجلس الاعلى ، لهما مفعول يقضي بازالة الحصانة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية والتي تجعله غير مسؤول جزائياً وسياسياً عن اعمال وظيفته .

فالاتهام بالخيانة العظمى من قبل المجلس النيابي وان لم يعن وجود جناية او جنحة تستلزم عقوبة جزائية الا انه يعني حتما ان رئيس الجمهورية قد اتى فعلاً فظيعاً ، الامر الذي يستنتج منه ان الخيانة العظمى يمكن ان توجد ولو لم يحددها نص قانوني، خصوصاً متى كان الفعل الذي اتاه الرئيس يمكن ان يوصف بالاجرام السياسي incrimination politique

اما عندنا فالوزراء ، كرئيس الجمهورية ، يحاكمون من اجل « الخيانة العظمى » ايضاً فاذا لم يحدد القانون الافعال التي تشكل « خيانة عظمى » كان على المجلس اذا عرضت عليه قضية ما ان يبحث احد امرين :

اما ان يكون المتهم قد ارتكب خطأ سياسياً فحسب – لا يقع طبعاً تحت طائلة قانون العقوبات – فيحكم بهذه الحالة عليه بالعزل فحسب – وهذه عقوبة سياسية تقمع خطأ سياسياً دون ان يخرق مبدأ « شرعية العقوبات ».
Nullum crimen nulla pœna sine lege

واما ان يكون المتهم قد ارتكب فعلاً جرمياً الى جانب الخطأ السياسي فيحكم عليه بمقتضى احكام قانون العقوبات فضلاً عن عقوبة العزل .

والجدير بالذكر ان القانون الفرنسي سمح للمتضرر ان يطالب بحقوقه الشخصية امام المجلس الاعلى بالرغم من صفته السياسية لان المشترع اراد ان يوصل الى اذان هذا المجلس « صوت الضحية » .

النبذة الثالثة ـ اصول المحاكمة

أ – الاتهام : مر بنا ان الملاحقة امام المجلس الاعلى لا يمكن ان تتم الا باتهام من المجلس النيابي .

والاتهام يصوت عليه بالاقتراع السري ويجب ان ينال اغلبية الثلثين من مجموع اعضاء المجلس النيابي . باستثناء النواب السبعة المدعوين للاشتراك في تشكيل هيئة المجلس الاعلى .

والمجلس الاعلى يضع يده على الدعوى بناء على قرار الاتهام الذي يبلغه رئيس المجلس النيابي فور التصويت على الاتهام الى رئيس المجلس الاعلى والى النائب العام .

ب – التحقيق : تضع هيئة التحقيق يدها على الدعوى بناء على « طلب النائب العام » وتحقق في الامور المنسوبة الى المتهم. وهي تتمتع بالحقوق التي يتمتع بها قاضي التحقيق في الدعاوى الجنائية ومنها حق التوقيف والاحضار واخلاء السبيل . وهي تضع يدها على الدعوى بكل فعل جديد يكتشفه التحقيق . وقد يطال التحقيق اثناء الدعوى اشخاصاً لم يرد ذكرهم في الاتهام . فاذا كان هؤلاء الاشخاص ممن يجب لاحالتهم اتهام المجلس النيابي، وجب على هيئة التحقيق ان تنتظر هذا الاتهام والا وضعت يدها على الدعوى بحق الاشخاص العاديين .

وعندما ينتهي التحقيق يضع النائب العام مطالعته الخطية بخلال اسبوع ثم يعيد الاوراق الى هيئة التحقيق لتضع قرارها اما بمنع المحاكمة واما بالاحالة امام المجلس الاعلى .

ج – المحاكمة : تجري المحاكمة علنية الا اذا قرر المجلس الاعلى اجراءها سرية وتتم كما تتم المحاكمات العادية بالدعاوى الجنائية .

وبعد انتهاء المحاكمة يستمع كلام المتهم الاخير ويعلن ختام المحاكمة .

د – القرار – يتذاكر المجلس الاعلى اولاً بقضية التجريم بغالبية عشرة اصوات ثم بالاسباب المخففة . ثم بتحديد العقوبة . ويصدر قراره معللاً . وهو مقيد بالامور الواردة في قرار الاحالة، ولا يحق له ان يتناول غيرها . الا ان له ضمن الحدود المعينة في القانون الجزائي تغيير وصف الجرم .

ولا يقبل قرار المجلس الاعلى الاستئناف ولا التمييز . ولم يمنع القانون الفرنسي اعادة المحاكمة ولكنه لم يعين لها اصولاً .

ولا بد من الاشارة اخيراً انه بموجب القانون الفرنسي لا يجوز للمتهم ولا للنيابة العامة ان يطلب رد القضاة .

الفصل الثاني

خلال الدور التشريعي الذي ابتدأ في نيسان سنة ١٩٥١ وانتهى بحل المجلس سنة ١٩٥٢ وضعنا مشروع قانون لاصول المحاكمات لدى المجلس الاعلى . وقد حفظ هذا المشروع في ادراج المجلس ولا يزال . واننا تسهيلاً لمهمة الحكومة والمجلس نثبت نص هذا المشروع بعد تصحيحه .

مشروع قانون

اصول المحاكمات لدى المجلس الاعلى

١ – تشكيل المجلس :

المادة الاولى – يتألف المجلس الاعلى لمحاكمة اعضاء السلطة التنفيذية من هيئة حكم وهيئة تحقيق ونيابة عامة وديوان .

المادة الثانية – تتألف هيئة الحكم من ثمانية من اعلى قضاة المحكمة العليا ، ومن سبعة اعضاء من المجلس النيابي . وينتدب الرئيس قاضيين من الهيئة الاضافية وينتخب المجلس نائبين ويشكلون جميعاً الهيئة التكميلية اذا تعذر جلوس احد اعضاء الهيئة الاصلية .

المادة الثالثة – ينعقد المجلس الاعلى برئاسة رئيس المحكمة العليا وبحضور الهيئة الاصلية والهيئة التكميلية ولا يشترك اي عضو من الهيئة التكميلية في المحاكمة الا اذا حل محل عضو اصيل .

المادة الرابعة – تتألف هيئة التحقيق من قاض كبير ينتدبه مجلس القضاء الاعلى ومن اثنين من اعضاء مجلس النواب .

المادة الخامسة – تتألف النيابة العامة من قاض كبير ينتدبه مجلس القضاء الاعلى ومن معاونين ينتخبهما المجلس النيابي من بين اعضائه .

المادة السادسة – ينتخب المجلس في بدء كل دور تشريعي ، النواب الذين يشتركون في هيئة الحكم الاصلية والتكميلية ، وهيئة التحقيق والنيابة العامة بطريقة الاقتراع السري ، وبالاكثرية المطلقة . ويشترط ان يكونوا من حملة شهادة الحقوق او من الذين مارسوا القضاء او المحاماة واتموا الاربعين من عمرهم .

المادة السابعة – يتألف ديوان المجلس الاعلى من رئيس كتبة وعدد من الكتبة يعينهم رئيس المجلس النيابي من بين موظفيه في بداية كل دور تشريعي .

٢ – الصلاحية :

المادة الثامنة – تنحصر صلاحية المجلس الاعلى بمحاكمة اعضاء السلطة التنفيذية والاشخاص العاديين اذا كانوا شركاء لهم او محرضين او متدخلين .

المادة التاسعة – لا يلاحق رئيس الجمهورية حال قيامه بالوظيفة الا عند ارتكابه جريمة الخيانة العظمى او خرق الدستور . اما فيما يختص بالجرائم العادية ، فتخضع تبعته فيها للقوانين العامة ، ولكنه يلاحق من اجلها امام المجلس الاعلى .

المادة العاشرة – يلاحق الوزراء لعلتي الخيانة العظمى وخرق الدستور والاخلال بالواجبات المترتبة عليهم .

المادة الحادية عشر – يعني بالخيانة العظمى كل عمل من الاعمال المنصوص عليها في الفصلين الاول والثاني من الباب الاول من الكتاب الثاني من قانون العقوبات .

المادة الثانية عشر – يعني بخرق الدستور كل عمل يتجاوز فيه احد اعضاء السلطة التنفيذية حدود الدستور .

المادة الثالثة عشر – يعني بالاخلال بالواجبات المترتبة على الوزير كل عمل من اعمال الوظيفة يتجاوز فيه الوزير حدود القوانين المرعية الاجراء او يتنافى مع شرف رسالة الحكم وقداستها .

٣ – التحقيق :

المادة الرابعة عشر – لا يلاحق رئيس الجمهورية او احد اعضاء السلطة التنفيذية من اجل اعمال الوظيفة المعينة في الفصل السابق الا بناء على اقتراح بالاتهام وفاقاً لاحكام المادتين ٦٠ و٧٠ من الدستور.

المادة الخامسة عشر – يبلغ رئيس مجلس النواب صورة عن محضر التصويت على اقتراح الاتهام الى رئيس المجلس الاعلى والى النائب العام بخلال اربع وعشرين ساعة من تاريخ التصويت .

المادة السادسة عشر – تكف يد المتهم عن العمل من تاريخ هذا التصويت ، ولا تحول استقالته دون ملاحقته ومحاكمته .

المادة السابعة عشر — على النائب العام ان يطلب الى هيئة التحقيق المباشرة بالتحقيق بموجب ورقة طلب ترفق بصورة عن المحضر المشار اليه في المادة الخامسة عشر وبسائر وثائق الثبوت .

المادة الثامنة عشر — تنعقد هيئة التحقيق بحضور قاضي التحقيق واحد عضوي مجلس النواب على الاقل . وتحقق في القضية وفقاً للاصول المتبعة في تحقيق الدعاوى الجزائية العادية . ولها ان تستنيب احد اعضائها للتحقيق في امور فرعية . وللمتهم ان يستعين بمحام واحد عند التحقيق .

المادة التاسعة عشر — اذا اكتشف التحقيق شريكاً للمتهم ، او محرضاً ، او متدخلاً من اعضاء السلطة التنفيذية ، وجب على هيئة التحقيق ان تبلغ محضراً بالامور المكتشفة الى المجلس النيابي . ويعتبر هذا المحضر بمثابة اقتراح بالاتهام يصوت عليه المجلس وفقاً للاصول المعينة سابقاً . ولا يلاحق المتهم الجديد الا بناء على ورقة طلب جديدة .

المادة العشرون — تضع هيئة التحقيق يدها على الدعاوى فيما يختص بكل فعل جديد يكتشفه التحقيق . وهي تتمتع في هذا الخصوص بجميع الصلاحيات المعطاة بموجب القوانين العادية لقضاة التحقيق وقضاة الاحالة .

المادة الواحدة والعشرون — بعد انتهاء التحقيق يودع ملف القضية النيابة العامة لاعطاء مطالعتها الخطية بخلال اسبوع على الاكثر ثم تعيد الملف الى هيئة التحقيق لاعطاء قرارها النهائي اما بمنع المحاكمة واما بالاحالة امام المجلس الاعلى .

٤ — المحاكمة :

المادة الثانية والعشرون — تتبع في المحاكمة امام المجلس الاعلى الاصول المنصوص عليها في الباب الثامن من قانون اصول المحاكمات الجزائية التي لا

تتناقض مع احكام هذا القانون . وتستمر المحاكمة بالدعاوى حتى نهايتها ولا يجوز تأجيلها عند الضرورة الا من يوم الى يوم .

المادة الثالثة والعشرون — لا ينظر المجلس الاعلى الا في الوقائع المعينة في قرار الاحالة وله ان يغير وصف الجرم ضمن الحدود المعينة في الاصول الجزائية .

المادة الرابعة والعشرون — يتذاكر المجلس الاعلى بعد ختام المحاكمة، في مسألة التجريم والاسباب المخففة، ويصدر قراره بغالبية الثلثين. ثم يتذاكر في العقوبة ويصدر قراراً بتحديدها بالغالبية المطلقة .

المادة الخامسة والعشرون — اذا كان في الدعاوى مدع شخصي يحكم المجلس الاعلى بحقوقه الشخصية .

المادة السادسة والعشرون — لا يقبل حكم المجلس الاعلى اي طريق من طرق المراجعة العادية والاستثنائية غير الاعتراض اذا كان الحكم غيابياً.

المادة السابعة والعشرون — يحلف اعضاء هيئة الحكم والتحقيق والنيابة العامة من النواب اليمين المختصة بالقضاة .

المادة الثامنة والعشرون — لا يجوز ان يكون بين اعضاء هيئة الحكم والتحقيق والنيابة العامة :

١ — من كان شاهداً بالدعوى

٢ — من كان بينه وبين المتهم قرابة او مصاهرة حتى الدرجة الخامسة.

٣ — من كان بينه وبين المتهم عداوة ثابتة بدعاوي جزائية ولا تكفي الخصومة السياسية .

المادة التاسعة والعشرون — من توافرت فيه من القضاة احد الاسباب المذكورة في المادة السابعة وجب عليه ان يعرض تنحيه على المجلس من تلقاء

نفسه ولا حق للمتهم ان يطلب رده الا للاسباب المذكورة فقط .
ويقدم طلب الرد الى المجلس الاعلى الذي ينظر فيه فوراً ويصدر قراراً لا يقبل اي طريق من طرق المراجعة العادية والاستثنائية.

المادة الثلاثون – يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية .

الباب السابع

اختصاصات المجلس المالية

١ – لمحة عامة عن التشريع المالي [١]

تعريف التشريع المالي :

عرف العالم المالي لافاريير التشريع المالي بانه « فرع من الحقوق العامة الداخلية يبحث في القواعد المتعلقة بالنفقات العامة » وهو يتناول البحث :

١ – في تحديد النفقات العامة والواردات اللازمة لتغطيتها سنة فسنة وهذا يتم باعداد موازنة سنوية لهذه الغاية .

٢ – في وضع اصول للانفاق وذلك بسن قوانين خاصة تعرف بقوانين المحاسبة العمومية .

٣ – في وضع اصول للجباية وسن الاسس التي تستند اليها الحكومة لفرض الاعباء على المواطنين عن طريق قوانين الضرائب والرسوم .

مصادر التشريع المالي :

١ – **الدستور** : تنطوي دساتير الدول على مواد عديدة تبين شروط الانفاق والجباية وتحدد احكام الموازنة ، وكيفية تهيئتها ، وحقوق المجلس النيابي في

(١) محاضرات لزكي مزبودي .

اقرارها ، وكيفية تنفيذها ومراقبتها (انظر المواد ٨١ الى ٨٧ من الدستور اللبناني) .

٢ – القوانين والانظمة المالية والنصوص التطبيقية المتممة لها :

وهي اكبر مصدر للتشريع المالي ، ولكنها دائمة التطور بما يصيبها من تعديلات مستمرة تبعاً للظروف ولمقتضيات المصلحة .

واهم هذه القوانين والانظمة في لبنان ، **قوانين المحاسبة العمومية ، وقوانين الضرائب** ، والمراسيم التطبيقية المتممة لها .

٣ – القواعد العامة للقانون الاداري :

بما ان الدوائر المالية التي تتولى الجباية والانفاق هي كغيرها من السلطات العامة خاضعة لقوانين الدولة الادارية ، فلا بد من تعرض مؤلفات القانون الاداري والقوانين الادارية نفسها لادارة مالية الدولة من جباية وانفاق .

٢ – في الموازنة بوجه عام

تعريف الموازنة :

« الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها السنوية وتجاز بموجبه الجباية والانفاق (المادة الاولى من قانون المحاسبة العمومية ، المرسوم الاشتراعي رقم ١١٧ المؤرخ في ١٢ حزيران ١٩٥٩) .

هنالك تعاريف عديدة للموازنة ، تختلف باختلاف النظر اليها ، ولكن اكثرها اتفاقاً مع المفهوم العلمي الحديث للموازنة هو التعريف التالي :

« الموازنة هي « برنامج – قانون » تقدر فيه نفقات الدولة ، **لمدة محدودة مقبلة ، ويؤذن** بموجبها بالجباية والانفاق .

اولا – الموازنة برنامج وقانون :

ان الموازنة ، بحكم كونها تتضمن تحديدا للنفقات التي تنوي الدولة صرفها في كل ناحية من نواحي الحياة العامة ، تشكل في الحقيقة برنامجاً مفصلاً لاعمال الدولة المقبلة . ولكن هذا البرنامج لا يصبح نافذاً الا بعد التصديق عليه من السلطة التشريعية بموجب قانون يدعى « قانون الموازنة » .

ثانياً – الموازنة تقدير :

تراعي في اعداد الموازنة الدقة في التقدير لتأتي ارقامها قريبة من الحقيقة على قدر الامكان . ومع هذا فكثيراً ما تأتي الموازنة منافية للواقع ، اذ انه يستحيل الجزم بمقدار النفقات التي ستصرف والواردات التي ستجبى فعلا .

ان بعض النفقات يمكن تقديرها بدقة كرواتب الموظفين وكلف الدين العام ولكن الجزء الاكبر منها يتعذر تحديده على وجه الضبط ، لأنه يتأثر بعوامل قابلة للتغيير والتبديل ، كنفقات الاشغال العامة والنفقات الاجتماعية .

ثالثاً – الموازنة معدة لمدة محدودة (سنوية الموازنة)

ان الموازنة باعتبارها برنامجاً مالياً معداً للتطبيق ضمن مدة آتية ، يجب ان توضع لمدة معينة من الزمن . وقد اصطلحت معظم الدول على ان تكون هذه المدة سنة واحدة . ونص قانون المحاسبة العمومية في لبنان على ان توضع الموازنة لسنة مالية تبدأ في اول كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الاول (المادة ٦) .

رابعاً – الموازنة معدة لمدة آتية :

قلنا ان الموازنة تقدير . والتقدير يكون عادة للمستقبل . فهي تتميز بصفة الاستقبال وبذلك تختلف عن الحساب .

فالحساب بيان وصفي لعمليات حصلت بالفعل خلال مدة منقضية ،

اما الموازنة فهي بيان تقديري بعمليات لم تحصل بعد .

« فالحساب هو الطريق التي سلكت، والموازنة هي الطريق التي ستسلك» .

والدولة تنظم عادة بيانين عن كل مدة معينة من الزمن (غالباً سنة) احدهما سابق لهذه المدة تقدر فيه النفقات والواردات المحتمل حصولها ، ويدعى «الموازنة» ، والآخر لاحق لتلك المدة ، تدون فيه النفقات والواردات التي حصلت فعلا ويدعى « قطع الحساب» او «الحساب القطعي » .

ومن مقارنة الموازنة مع الحساب ، يمكن الوقوف على مدى تحقيق الموازنة الغاية التي وضعت من اجلها .

خامساً ـ الموازنة اذن مسبق بالجباية والانفاق :

تنص المادة الأولى من قانون المحاسبة العمومية على ان الموازنة صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها السنوية ، **وتجاز بموجبه الجباية والانفاق .**

ومعنى ذلك انه لا يجوز للحكومة ان تباشر بعملية الجباية او الانفاق ، ما لم تحصل على اذن مسبق من السلطة التشريعية . فاذا ما دخلت السنة المالية او المدة الموضوعة من اجلها الموازنة ، دون ان تقترن بمصادقة السلطة التشريعية استحال على الحكومة ان تنفق او تجبي اي مبلغ على اعتبار ان الاذن لم يعط لها بعد .

سادساً ـ تعادل الموازنة :

يشترط في الموازنة ان تكون متعادلة ، بحيث يغطي مجموعُ الواردات مجموعَ النفقات . اي انه يتوجب على الدولة ان تجبي مبلغاً من المال ، يوازي النفقات المترتبة عليها على قدر المستطاع ، وان لا تنفق اكثر من المبالغ الممكن جبايتها .

ولكن مبدأ التعادل هذا لم يعد ، في الوقت الحاضر ، شرطاً اساسياً من

شروط الموازنة . فقد عمدت بعض الدول كفرنسا والولايات المتحدة وروسيا ، الى العدول عنه ووضع موازنة دورية Budget cyclique يكفي ان تتعادل كفتاها في نهاية الدورة الاقتصادية ، دونما تخوف من العجز المتراكم Déficit systématique في السنوات العجاف . (كمشروع السنوات الخمس)

٣ ـ تطور الموازنة في لبنان :

تطورت الموازنة في لبنان وفق التطورات والاوضاع السياسية التي مرت بها البلاد منذ العهد العثماني حتى يومنا هذا .

أ ـ الموازنة في العهد العثماني : كان لمتصرفيه جبل لبنان في العهد العثماني وضع خاص نص عليه بروتوكول ١٨٦٠ لذلك كان لها موازنة خاصة بها ، ينظمها مجلس الادارة ويقرها المتصرف وقد بقيت على هذا الوضع حتى دخلت السلطات العسكرية المحتلة في سنة ١٩١٨ .[١]

اما موازنة ولاية بيروت فظلت تدرج في موازنة الدولة العثمانية حتى صدر قانون الولايات الذي فرض لكل ولاية موازنة خاصة .

ب ـ الموازنة منذ الاحتلال الفرنسي حتى يومنا هذا : بعد ان احتلت السلطات العسكرية الاراضي اللبنانية في ٨ تشرين اول سنة ١٩١٨ اصبحت الادارة المركزية في بيروت هي التي تتولى جميع الشؤون المالية . الا ان ذلك لم يحصل دون المثابرة على تنفيذ الموازنة العامة للمتصرفية وموازنة ولاية بيروت الخصوصية حتى تاريخ انتهائها في آخر شباط سنة ١٩١٩ .

ولم تختلف الموازنات التي نظمتها السلطات المحتلة لكل من سنتي ١٩١٩ و١٩٢٠ عن الموازنات السابقة. فنظمت موازنة خاصة لولاية بيروت عرضت على المجلس

١ ـ انظر المقدمة التاريخية .

العمومي واقترنت بموافقته . ونظمت موازنة خاصة لمتصرفية الجبل وعرضت على مجلس الادارة .

وقد نظمت، لأول مرة، موازنة عامة لدولة لبنان الكبير في سنة ١٩٢١ ، تولت تحضيرها اللجنة الادارية التي حلت محل مجلس ادارة جبل لبنـــان وتولى تصديقها المفوض السامي .

وفي ٨ اذار سنة ١٩٢٢ اصدر المفوض الســامي قراراً الغى بموجبه اللجنة الادارية وقضى بتأليف مجلس تمثيلي ينتخب لمدة اربع سنوات ، وقد منح هذا المجلس صلاحية مناقشة الموازنة والتصديق عليها . ثم انتقل هذا الحق الى مجلس النواب .

٤ – مبادىء الموازنة الاساسية

ان المبادىء الاساسية التي تخضع لهـــا الموازنة في اعدادها وتنفيذها اربعة وهي :

١ – مبدأ الشمول universalité

وهو يقضي ان تدخل جميع واردات الدولة ونفقاتها في الموازنة دون اي نقاص او اغفال .

٢ – مبدأ الوحدة – unité

وهو يقضي ان تضع الدولة جميع نفقاتها وارداتها موازنة واحدة فقط .

٣ – مبدأ الشيوع Non affectation des recettes

وهو يقضي ان تؤلف واردات الدولة في داخل الموازنة كتلة واحـدة ، لتغطية كتلة النفقات العامة ، محظراً تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة .

٤ – مبدأ السنوية

وهو يقضى ان تنظم موازنة الدولة لمدة سنة مالية واحدة

الفصل الاول

في مبدأ الشمول

مبدأ الشمول – اعتمد لبنان هذا المبدأ وكرّسه بقانون المحاسبة العمومية الذي نص على ان تقيد المبـــالغ المحصلة برمتها في باب الواردات من الموازنة (المادة ٣٩) وان يقيد حاصل بيع اموال الدولة في باب الواردات ، وان لا يتجاوز الوزراء الاعتمادات المرصدة لنفقات وزاراتهم في الموازنة (المادة٥٠).

مدى تطبيق مبدأ الشمول :

ان الادارات العامة مجمعة على تطبيق مفهوم مبدأ الشمول ، ولكن تطبيقه لم يخل من مخالفات ومستثنيات .

اولا – في المخالفات :

ان مبدأ الشمول يرمي الى تحقيق رغبة المجلس النيـــابي في تحديـد مقدار النفقات العامة وسبل انفاقها . فاذا حصلت ادارة عـامة على مورد مـا ، كان عليها ان تمتنع عن استعماله لتغطية اية نفقة ، مهما بلغت فائدتها وضرورتها بنظر الادارة ، ما لم يكن لها اعتماد في الموازنة .

وقد تلجأ الادارة احياناً الى استعمال مورد خاص في نفقة لا اعتماد لهـا في الموازنة ، لا بقصد الاستيلاء على اموال هذا المورد – كما هو مسلم به غالباً – بل بقصد التحرر من رقابة المجلس ، تقديراً منهـــا بانه قد لا يعير سائر وجوه

الانفاق ما تستوجبه من التقدير ، او انه قد لا يخصها بما تحتاج اليه من المال .

ان لجوء بعض الادارات الى هذا السبيل المنحرف في الانفاق يعرف بطريقة «الصناديق السوداء Caisses noires » والمسؤول عن هذا التصرف الشاذ مع شركائه فيه يعتبرون محاسبين غير قانونيين منتحلين comptables de fait وقائمين بادارة خفية gestion oculte وتعتبر الادارة كأنها قد تمرست بسلطة المجلس او كأنها قد عصيته ، اذ اقامت نفسها مقامه وتصرفت بما لم يأذن لها به ، ويكون هؤلاء المحاسبون مدعوين بحكم القانون ، الى تقديم حساب عن مهمتهم الى ديوان المحاسبة « الذي يقاضيهم » على غرار سائر المحاسبين القانونيين، ويحق له ان يحكم عليهم بغرامات نقدية قد تستنفد مجموع رواتبهم ، فضلاً عن العقوبات التأديبية التي قد تفرض عليهم .

ثانياً – في المستثنيات :

اما حالات الشذوذ التي اجازها القانون لمقتضيات المصلحة العامة، فانها تعرف بمستثنيات مبدأ الشمول . وهي ثلاثة انواع :

أ – اموال المساهمات : وهي جميع المدفوعات النقدية التي يؤديها الافراد او الجماعات او المؤسسات الى صندوق الدولة ، مساهمة منهم في مشروع ذي نفع عام (بناء مدرسة – ترميم بناء اثر تاريخي الخ ...)

فتطبيق مبدأ الشمول على هذه الاموال ، قد يحد من حماس الراغبين في المساهمة ، اذ انهم لمجرد العلم بان مساهماتهم ستدخل ايراداً على الموازنة وتضيع في خضمها ، سيحجمون عن الدفع ، حتى ولو كانوا موقنين ان اعتماداً مساوياً سيلحظ في الموازنة للانفاق على المشروع موضوع المساهمة .

ب – صفقات التحويل :

ويقصد بها الصفقات التي تعقدها الدولة مع الافراد ، عند تلزيمهم اشغالاً ، لتحويل ممتلكات للدولة من حال الى حال ، وذلك اما بتقديم الدولة المواد

الاولية اللازمة للتحويل، او باعادة استعمال مواد الممتلكات موضوع التحويل.

ج – الاستقلال المالي لبعض المصالح العامة :

ان المصالح العامة مرتبطة بشخصية الدولة المعنوية وخاضعة بالتالي لمبادىء الموازنة ، ومنها مبدأ الشمول الذي يقضي على تلك المصالح بادخال جميع وارداتها ونفقاتها في الموازنة العامة .

غير ان تميز بعض المصالح العامة بطابع خاص، كالطابع الاستثماري مثلاً، (اليانصيب الوطني) حمل الشارع على منحها استقلالاً مالياً ، واجاز لها ان تنظم موازنات خاصة تدعى الموازنات الملحقة Budgets annexes تدرج فيها جميع وارداتها ونفقاتها . وتخضع لتصديق المجلس النيابي ، دون ان يكسبها هذا الاستقلال المالي استقلالاً في الشخصية المعنوية .

وفضلاً عن ذلك ، فان استثناء هذه المصالح العامة من مبدأ الشمول بالنسبة الى الموازنة ، لا يتعارض في الواقع مع الفكرة الاساسية التي نشأ منها مبدأ الشمول ، وهي القائلة « لا انفاق بدون اعتماد » ، طالما ان هذا المبدأ يطبق في الموازنات الملحقة التي هي خاضعة لسلطة المجلس ورقابته في الاذن والانفاق .

قيمة مبدأ الشمول :

ما يزال مبدأ الشمول محترماً حتى اليوم ، في حين كادت المبادىء الاخرى ان تصبح ضرباً من المسميات . ولا شك ان استمرار مبدأ الشمول ناتج عن حسناته الكثيرة التي ما برح ينوه بها كبار علماء المال في ابحاثهم ، وكلها تدور حول احترام حقوق البرلمان في ممارسة رقابته على سائر واردات الدولة ونفقاتها .

فقد اعتبر « جاز » Jeze ان الشمول شرط اساسي لممارسة الرقابة البرلمانية .

وقـال جيرو Jiraut انه بدون الشمول يصبح قسم من حقوق البرلمان مجرد وهم .

واكد ستورم Stourm ان الشمول يمنع الادارات العـامة ان تأخذ ما تريده من الواردات العامة تأميناً لدفع بعض النفقات التي تريدها هي بمعزل عن ارادة البرلمـان ، ويحول بالتالي دون ايجاد مخابىء لستر بعض العمليات المشبوهة .

الفصل الثاني

مبدأ الوحدة

١ - **مفهوم الوحدة** : يعني مبدأ الوحدة ان تنظم الدولة - وبوجه عام كل شخص معنوي ذي صفة عـامة - لمختلف المصالح والدوائر المرتبطة بهـا **موازنة واحدة** تتضمن جميع وارداتها ونفقاتها العامة، وان تعرض هذه الموازنة على مصادقة المجلس النيابي دفعة واحدة .

قد يلوح للبعض ، لأول وهلة ، ان الوحدة لا تختلف عن الشمول. ولكن المبدأين في الواقع مختلفان على الرغم من التقارب الظاهر بينهما ، ومن كون احدهما متمماً للآخر .

٢ - **الفرق بين الشمول والوحدة** : ان الشمول يقضي بأن تدخل جميع واردات الدولة ونفقاتها في الموازنة دون تقاص واغفال ، وذلك حفاظاً عـلى حقوق البرلمان في الاذن والمراقبة .

فالشمول لا يمنع اذن على الدولة ان تنظم ، الى جانب موازنتها العامة ، العامة ، موازنات خاصة لبعض مصالحها ذات الاستقلال المالي ، طالما ان هذه الموازنات ستعرض كلها على مصادقة البرلمان .

اما الوحدة وهي التي تقضي بأدراج واردات الدولة ونفقاتها برمتها في موازنة واحدة ، فتمنع تعدد الموازنات ايا كان السبب .

٣ - حسنات مبدأ الوحدة :

١ - **التثبت من تعادل الموازنة** - ان مجرد تسمية الموازنة بهذا الاسم يفترض فيها تعادل الكفتين . ويحرص البرلمان على التثبت من التعادل المفترض . وهو يلزم الحكومة في هذا السبيل ، بكل مـا من شأنه ان يحد من امكان اخفاء التفاوت بين واردات الموازنة ونفقاتها . ويرى بعض العلمـاء ان الوسيلة الفضلى لتحقيق هذه الغـاية هي توحيد الموازنة لأن تعدد الموازنات يسهل للحكومة اساليب التحايـل وطرق التضليل لاخفاء حقيقة الوضع المالي عن اعين النواب .

ب - مقارنة التكاليف العامة بالدخل الوطني .

ج - المفاضلة بين انواع النفقات العامة .

د - **استجلاء الوضع المالي** : ان من شأن الوحدة ان تؤمن ايضاً للمجلس الوقوف عـلى حقيقة مقدار نفقات الدولة ووارداتها برقم واضح لا مجـال فيه للالتباس والغموض اللذين هما من نتائج تشابك الارقام في حال تعدد الموازنات.

٤ - مستثنيات مبدأ الوحدة :

أولاً في الموازنات الملحقة :

١ - **تعريفها** : الموازنات الملحقة هي موازنات سنوية تابعة للموازنة العـامة اجاز القانون تنظيمها لبعض مصالح الدولة العـامة او بعض مشاريعها الصناعية والتجارية ذات الطابع الاستثماري التي تديرها الدولة مباشرة .

ومنشأ هذا النوع من الموازنات ، الصفة الاستثمارية في نشاط تلك المصالح العـامة او المشاريع . ان هذا النشاط ليس في الاصل من وظـائف الدولة الاساسية وانما تتولاه الدولة في سبيل الخدمة العامة حالة فيه محل الافراد .

٢ - **ارتباطها بالموازنة العامة :** قلنا ان الموازنات الملحقة -تكون مبدئياً- مرتبطة بالموازنة العامة بمعنى ان جميع وارداتها ونفقاتها تظهر في جداول مستقلة ملحقة بالموازنة العامة .

ولكن معظم الموازنات الملحقة تبقى منفصلة تمام الانفصال عن الموازنة العامة ولا يظهر في الموازنة العامة الا ما قد يخصص فيها من اعتمادات لتغطية عجز طرأ على الموازنة الملحقة او وفر حصل فيها . مع العلم انه كثيراً ما تجيز القوانين للمصالح المستقلة ان تحتفظ بالوفر لتدخر احتياطياً تستعين به عند الحاجة .

ان المصالح ذات الموازنات الملحقة في لبنان، التي استدعى طابعها الاقتصادي استقلالها المالي دون ان تستقل في شخصيتها المعنوية ، وظلت موازنتها خاضعة لتصديق المجلس النيابي هي :

ادارة اليانصيب الوطني .

ادارة الهاتف

مكتب القمح .

المشاريع المائية (نبع العسل في كسروان ، اليمونه في البقاع ، القاسمية في الجنوب ، ونهر الجوز في البترون) .

وثمة في لبنان مصالح وطنية Offices nationaux لها موازنات مستقلة في شخصيتها المعنوية ، كمصلحة مياه بيروت ومصلحة مياه طرابلس ومصلحة الليطاني ومصلحة الكهرباء والنقل المشترك .

ولا يشكل وجود هذه الموازنات خرقاً لمبدأ الوحدة لأن لا علاقة لها مطلقاً بموازنة الدولة .

ثانياً - في الموازنات الاستثنائية (موازنات غير عادية) :

يعنى بالموازنات الاستثنائية الموازنات التي تضعها الحكومة لظروف استثنائية

لأن نفقاتها في طبيعتها وغايتها التعميرية الانشائية تختلف عن نفقات الموازنة العادية الدائمة .

وقد نشأت الموازنات الاستثنائية المسماة غير العادية ايضاً من فكرة التفريق بين النفقات العادية المتكررة الدائمة والنفقات الطارئة غير العادية .

اما اليوم ، فان استمرار الحكومات على سياسة الانشاء والتعمير ، ابطل الحاجة الى الموازنات الاستثنائية ، اذ اصبحت نفقات هذه المشاريع لا تختلف في دوامها عن النفقات العادية مما ادى الى تطور مفهوم الموازنات الاستثنائية .

وقد اعتنقت القوانين الحديثة فكرة التمييز بين المنتج وغير المنتج من النفقات، فنصت المادة (١٠) من قانون المحاسبة العمومية «ان الموازنات الاستثنائية هي موازنات تغذى بايرادات استثنائية» او بقروض او بمأخوذات من مال الاحتياط وتخصص لنفقات انشائية . ولم يشترط القانون اللبناني ان تخصص هذه الموازنات لنفقات استثنائية طارئة كما ان التخصيص بالنفقات الانشائية ينطوي على فكرة الانتاج .

ثالثاً - في الحسابات الخاصة :

الحسابات الخاصة هي الحسابات التي تفتح في قيود الخزينة لتدوين المقبوضات والمدفوعات التي تجري خارج نطاق الموازنة .

لقد حظر قانون المحاسبة العمومية اللبناني اعطاء اية سلفة من الخزينة لدفع نفقات عامة ، ما لم يقابلها اعتماد في الموازنة ، واشترط استعمال السلفات التي تعطى على هذا الشكل في الوجه الذي خصص له الاعتماد (المادة ٩٧) .

الفصل الثالث

مبدأ الشيوع (او عدم تخصيص الواردات)

Principe de la non affectation des recettes

١ ـ مفهوم مبدأ الشيوع :

يقضي هذا المبدأ ان تؤلف جميع الواردات العامة في الموازنة وحدة نفقات الدولة ، فلا يخصص من الواردات نوع معين لتغطية نوع معين من النفقات .

وهذا يعني ان الرسوم المفروضة على الاجهزة اللاسلكية اللاقطة مثلاً ، لا يجوز تخصيصها لتغطية نفقات تجهيز محطة الاذاعة الرسمية ، بل يجب ان تدمج بوحدة الواردات العامة لتساهم معها في تغطية وحدة النفقات العامة ومنها تجهيز الاذاعة .

ومن هنا يتضح ان مبدأ « الشيوع » متمم لمبدأ « الشمول » .

فالشمول ناشيء من المبدأ القائل : « لا انفاق بدون اعتماد » . ولذلك حظر على الادارات العامة زيادة اعتماداتها المرصدة بأي مورد كان .

اما الشيوع فهو ناشيء من المبدأ القائل « لااعتماد بدون ترقيم » وهذا يعني ان الاعتماد (وهو اذن بالانفاق) يجب ان يحدد مسبقاً بمقدار معين ثابت ، فلا يجوز والحالة هذه ان يؤذن لادارة عامة بانفاق واردات قد تحصل عليها من ناحية معينة انفاقاً لم يسبق تحديده بمقدار ثابت .

٢ ـ مستثنيات مبدأ الشيوع :

غير ان هنالك ثلاث حالات اجاز القانون استثناءها من مبدأ « الشيوع » شأن بعض مبادىء الموازنة التي لا تطبق تطبيقاً مطلقاً ، وهي :

اولاً ـ مستثنيات القروض :

قد تلجأ الحكومة احياناً الى الاستقراض او الى اصدار سندات على الخزينة رغبة منها في تغطية نفقة استثنائية معينة. فيحق للحكومة في هذه الحالة ان تخصص الواردات الحاصلة عن هذا السبيل ، تأميناً للغاية المعينة التي اقدمت على الاستقراض او على اصدار السندات من اجلها .

ومع ذلك فان هذا التخصيص يجب ان يؤذن به بموجب قانون خاص .

ثانياً ـ مستثنيات المؤسسات العامة المستقلة :

قد تكون مؤسسة عامة في بعض الاحيان محتاجة الى ما يساعدها على تغطية قسم من نفقاتها . وفي هذه الحالة يجيز الشارع ان تخصص لها واردات رسم معين ، ولكن بقانون خاص ايضاً .

ثالثاً ـ مستثنيات بعض المصالح العامة :

وقد تستفيد بعض مصالح الدولة العامة ذات الاستقلال المالي ، التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة ـ لاسباب وجيهة وفي حالات محددة ـ من تخصيصها بواردات معينة لانفاقها في اغراض معينة ، وذلك بموجب نص قانوني وعلى اساس موازنات ملحقة .

فواردات ادارة اليانصيب الوطني في لبنان مثلاً مخصصة للانفاق على المشاريع الخيرية والاجتماعية كما ان واردات ادارة الهاتف مخصصة لتغطية نفقاتها .

ولكي تتمكن الحكومة اللبنانية من بناء دور حكومية استصدرت في آب سنة ١٩٥٤ قانوناً اجاز لها تخصيص حاصلات بيع املاك الدولة لتلك الغاية وذلك عن طريق صندوق مستقل .

الفصل الرابع

مبدأ سنوية الموازنة

ينطوي هذا البحث على قسمين :

١ – مفهوم مبدأ السنوية ومستثنياته .

٢ – السنة المالية وقفل حسابات الموازنة .

القسم الأول

النبذة ١ – مفهوم المبدأ : علمنا ان الموازنة توضع لمدة آنية محددة . وقد اعتمدت الدول مدة السنة المالية، المتكونة من اثني عشر شهراً، امداً للموازنة، على اعتبار ان السنة هي وحدة زمنية طبيعية تشتمل على جميع الفصول والمواسم وان العناصر المولدة لواردات الدولة العادية – ولا سيما الضرائب المباشرة منها – تتجدد عادة في كل سنة .

وقد تمشى لبنان على هذا المبدأ عملاً بنصوص دستورية وقانونية :

فالدستور نص في المادة ٨٣ على ان تقدم الحكومة لمجلس النواب في بدء عقد تشرين الاول من كل سنة موازنة تشمل نفقات الدولة وارداتها عن السنة القادمة .

والمادة ٦ من قانون المحاسبة العمومية نصت على ان « توضع موازنة الدولة

لسنة مالية تبدأ في اول كانون الثاني وتنتهي في ٣١ كانون الاول .

وينتج عن ذلك :

أ – ان الاذن بالجباية والانفاق المعطى بموجب الموازنة يجب ان يشمل السنة المالية بكاملها وان يعطى مرة واحدة وبدون تجزئة .

ب – ان مفعول هذا الاذن يجب ان يقتصر على مدة السنة فلا يتعداها .

النبذة ٢ – مستثنيات المبدأ :

١ – الموازنات الاثني عشرية التي يقتصر فيها الاذن على جزء من السنة .
Le douxième provisoire

٢ – الاعتمادات الاضافية التي تقر في مجرى السنة وبعد انقضاء جزء منها.
Les crédits additionnels

٣ – الاعتمادات المدورة التي يمدد فيها الاذن الى ما بعد انتهاء السنة .
virement des crédits

اولاً : في الموازنات الاثني عشرية :

عملاً بمبدأ سنوية الموازنة وقاعدة الاذن المسبق ، ينبغي ان تصدق الموازنة وتنشر للتنفيذ قبل بدء السنة المالية العائدة لها . غير انه قد يتحقق للحكومة ان هذا التصديق لن يتم في موعده الدستوري فتخشى ان يؤول ذلك الى شل نشاطها وايقاف سير المصالح العامة ، اذا ما حلت السنة المالية قبل تصديق موازنتها . ولذلك تلجأ الحكومات الى معالجة الوضع بتدبير موقت ، وذلك باستئذان البرلمان بالجباية والانفاق شهراً فشهراً حتى تصديق الموازنة ، ويعرف هذا التدبير الموقت بالموازنات الاثني عشرية (المادة ٨٦ من الدستور) .

ثانياً – الاعتمادات الاضافية : Crédits additionnels

ان تحديد مقادير الاعتمادات هو عمل تقديري ، والتقدير بطبيعته يحتمل الخطأ . فقد يظهر للحكومة في مجرى السنة المالية ان الاعتمادات الملحوظة في

الموازنة لبعض وجوه الانفاق ليست كافية لتأمين كامل النفقات وان لا بد من تعديل مقاديرها وزيادتها .

والى جانب هذه الاسباب قد تحدث طوارىء غير متوقعة كالزلزال او الحرب فتبرز معها وجوه جديدة للانفاق لم تكن بالحسبان ولم يلحظ لها اي اعتماد في الموازنة ، ولذلك ترى الحكومة نفسها مدعوة الى اقرار اعتمادات اضافية زيادة عن الاعتمادات الملحوظة في الموازنة وهي على نوعين :

آ ـ الاعتمادات التكميلية : Crédits supplémentaires

فالاعتمادات التكميلية ـ المسماة في لبنان «اضافية» ـ هي التي يقرها المجلس في مجرى السنة المالية لتغطية نقص واقع في اعتمادات مفتوحة في الموازنة العامة مختصة بنفقات وافق المجلس على مبدأها فتأتي الاعتمادات التكميلية تتمة للاعتمادات المفتوحة لها .

وتكون الاعتمادات التكميلية بدورها اما متممة لاعتمادات تحديدية Limitatifs او لاعتمادات تقديرية Evaluatif . ويفهم بالأولى الاعتمادات التي تفتح في الموازنة لنفقات يمكن تحديد مقاديرها بالضبط مسبقاً كرواتب الموظفين الدائمين ومعاشات المتقاعدين وفوائد الدين العام واقساطه . ويعني بالاعتمادات التقديرية ، تلك التي تفتح لنفقات يتعذر تحديد مقدارها بالضبط مسبقاً ، كنفقات اعاشة المساجين وتعويضات نقل الموظفين وانتقالهم .

غير ان المجلس قلما يلبي طلب الحكومة عندما تطلب الاعتمادات التكميلية سداً لنقص في النفقات التحديدية لانه يعتبر ان اعتمادات هذه النفقات في الموازنة هي نهائية وانه كان يمكن الحكومة ان تعرف مدى حاجتها اليها بصورة دقيقة لا مجال فيها للتقدير والتخمين ، وهذا ما يحمل الحكومة على زيادة مقادير الاعتمادات التحديدية في الموازنة العامة .

اما الاعتمادات التكميلية التقديرية فقلما يعارض المجلس في زيادتها على اعتبار انها نشأت عن الحاجة وان نشوءها منتظر وطلبها حق. وهذا ما يتيح للحكومة تخفيض اعتمادات الموازنة التقديرية لتتمكن من لحظ اعتمادات اخرى قد لا تسمح لها امكانات الموازنة بلحظها لولا هذا التخفيض، ثقة منها بامكان الحصول على اعتمادات تكميلية عند الاقتضاء في مجرى السنة .

٢ ـ الاعتمادات الاستثنائية : Crédits extraordinaires

اما الاعتمادات الاستثنائية فهي التي يقرها المجلس في مجر السنة ، بعد اقرار الموازنة العامة ، للانفاق في وجوه طارئة ضرورية لم يكن لها في الموازنة اي اعتماد ، كالاشتراك في مؤتمر عالمي طارىء او تأمين اعاشة منكوبي زلزال او فيضان او مكافحة وباء داهم ..

ثالثاً تدوير الاعتمادات

أ ـ قاعدة الغاء الاعتمادات غير المستعملة Caducité des crédits

لقد كرست قوانين المحاسبة العمومية قاعدة الالغاء هذه ، بنصوص صريحة، فقضى قانون المحاسبة العمومية في لبنان (الفقرة الاولى من المادة ١١٥) بأن « تلغى الاعتمادات التي لم تعقد حتى ٣١ كانون الاول من السنة المالية) .

ب ـ تدوير الاعتمادات :

ولكن الواقع اظهر انه يتعذر تطبيق قاعدة الغاء الاعتمادات تطبيقاً مطلقاً وفي جميع الاحوال والظروف لأن ذلك يلحق الضرر بمصالح الدولة ، وربما بمصالح الافراد .

ولهذا السبب ، رؤي من المصلحة الشذوذ عن قاعدة الغاء الاعتمادات وبالتالي عن مبدأ سنوية الموازنة، في بعض حالات استثنائية وذلك باتباع «قاعدة تدوير الاعتمادات » .

والتدوير هنا معناه نقل الاعتمادات ، او رصائد الاعتمادات الباقية بدون استعمال حتى ختام السنة المالية من موازنة السنة المنتهية الى موازنة السنة التالية بغية استعمالها في الوجوه نفسها التي كانت مخصصة لها اصلاً .

وقاعدة تدوير الاعتمادات متبعة في لبنان. فالفقرة الثانية في المادة ١١٥ من قانون المحاسبة العمومية تنص على ما يلي:

« يمكن ان تدور على التوالي الى موازنات السنين اللاحقة الاعتمادات المرصدة في الجزء الرابع من الموازنة [١] وذلك حتى نفاذها او انجاز الاعمال التي ارصدت من اجلها . ويمكن ان تدور الى السنة المالية التالية الاعتمادات المتعلقة بالاشغال بالامانة التي بوشر بها فعلاً قبل آخر السنة .

ويجري التدوير بقرار من وزير المالية يصدر بناء على طلب الوزير المختص قبل آخر كانون الثاني من السنة التالية ، .... ويجوز ان تصرف من اصل الاعتمادات المدورة مبالغ مستحقة عن خدمات اديت خلال السنة المالية المنقضية » .

ومن التمعن في هذا النص ، يلاحظ ان الشارع اللبناني اشترط لتدوير الاعتمادات من سنة الى سنة ان يكون الاعتماد المدور مختصاً بنفقات عقدت قبل ختام السنة ، اي بنفقات التزمت الدولة بها قبل ٣١ كانون الاول ، كما انه اشترط ايضاً ان يجري التدوير في مهلة معينة لا تتعدى نهاية شهر كانون الثاني من السنة التالية .

النبذة ٣ ـ دور المجلس النيابي في مستثنيات مبدأ السنوية

اولاً ـ مبدأ فتح الاعتمادات الاضافية :

ان حق الحكومة بفتح الاعتمادات الاضافية ، بمعزل عن مجلس النواب ،

(١) الجزء الرابع يحتوي على النفقات الانشائية (مادة ١١٩)

كان موضع جدل طويل بين علماء الحق الدستوري والتشريع المالي . فثمة ظروف طارئة وملحة تستلزم سرعة العلاج والتنفيذ . وثمة تخوف من اطلاق يد الحكومة بهذا الشأن بالنظر لخطورته .

وقد اجمع الرأي على ان اطلاق يد الحكومة بدون قيد او شرط هو كثير المساوىء ، لانه يفسح لها مجال التذرع « بالظروف الطارئة والحالات الملحة» ، لتخطي حدود الموازنة والانفاق في وجوه جديدة ، فتنتفي الغاية من اقرار الموازنة بقانون ، ويصبح قانون الموازنة معاملة شكلية عديمة الجدوى . ولذلك أقر الدستور والقوانين اللبنانية مبادىء اساسية لفتح الاعتمادات الاضافية:

١ ـ مع مراعاة احكام المادة ٨٥ من الدستور ، لا يفتح اي اعتماد اضافي ولا ينقل اي اعتماد من بند الى آخر الا بقانون (المادة ٣٠ من قانون المحاسبة العمومية) ..

٢ ـ لا يجوز للحكومة فتح الاعتمادات التكميلية الا للنفقات التقديرية التي قررت مبدئياً .

٣ ـ لا تفتح اعتمادات اضافية في موازنة سنة معينة بعد انقضائها. انما يجوز حتى نهاية المدة المتممة ان تفتح الاعتمادات الاضافية التي تكون مشاريعها قد عرضت على المجلس النيابي خلال السنة المنقضية .

٤ ـ اما فتح الاعتمادات الاستثنائية بمرسوم، فانه يخضع للشروط المنصوص عليها في المادة ٨٥ من الدستور . فما هي هذه الشروط ؟ وهل روعيت في حكوماتنا ومجالسنا ؟

تنص المادة الخامسة والثمانون من الدستور : « لا يجوز ان يفتح اعتماد استثنائي الا بقانون خاص . اما اذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيمكن رئيس الجمهورية ان يتخذ مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء قاضياً بفتح اعتمادات استثنائية او اضافية وان ينقل اعتمادات في الموازنة على ان لا تتجاوز

هذه الاعتمادات الخمسة عشر الف ليرة بالبند الواحـد . ويجب ان تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في اول عقد يلتئم فيه بعد ذلك .

لقد سبق للحكومات ان خرقت الدستور اكثر من مرة في هـذه الجهة ، ففتحت اعتمادات بمئات الوف الليرات ولم تعرضهـــا على المجلس الا بعد زمن طويل ، واقرها المجلس بالرغم من المعارضة الشديدة لا بل الاتهامات الصريحة التي وجهت الى الحكومة والى الاكثرية النيابية .

ففي جلسة ١٤ آب سنة ١٩٥٢ درج في جدول الاعمال مشروع قـانون وارد بالمرسوم رقم ٤١٤٢ المؤرخ في ٩ شبـــاط سنة ١٩٥١ يتعلق باعتمادات فتحتها الحكومة دون موافقة المجلس وانفقتها ، وجاءت تطلب موافقـة لاحقة بعد انفاقها وهي بمئات الوف الليرات .

وقد تكلم النائب انور الخطيب في هذا المشروع فقال :

« يتبين من نص المادة الخامسة والثمانين من الدستور ان ثمة شروطاً ثلاثـة
« يجب ان تتوافر لكي تتمكن الحكومة من فتح اعتماد استثنائي او اضـافي
« قبل موافقة المجلس :

« أ ـ ظروف طارئة لنفقات مستعجلة .

« ب ـ عدم تجاوز الاعتماد خمسة عشر الف ليرة .

« ج ـ عرض التدابير على المجلس في اول عقد يلتئم فيه .

« فهل توافرت هـذه الشروط في الاعتمادات التي تطلب الحكومة بموجب
« هذا القانون التصديق عليها ؟

اولا ـ الظروف الطارئة لنفقات مستعجلة :

« لقد جاء في الجدول الملحق بهذا المشروع في الباب الخامس، الفصل الثاني
البند ٧ شراء وسائل النقل وصيانتها ـ ٣٠٠٠٠ ـ ليرة وهي ثمن اربع سيارات
« جيب للدرك .

« قد يكون تجهيز قوات الدرك بسيارات جيب ضروريا وضروريا جداً،
« ولكنه دون شك لا يعد «طارئاً» ولا «مستعجلا» فالسيارات الموزعة عـلى
« دوائر الدولة التي يتمتع بها فريق من الموظفين المحظوظين ، تغني عن شراء
« هذه السيارات الاربعة او تبرر تأخير شرائها على الاقل الى ان يعرض الامر
« على المجلس .

« وجاء في الفصل الرابع البند ٢ مفروشـــات للشرطة ـ ٢٢٣٢٥ ـ ليرة
« وهي معدة لمخافر الحدود .

« اي امرىء في لبنان لا يعرف ان المفروشات التي يحتويها القسم الاكبر
« من دوائر الدولة تزيد عن حاجتها وحاجة الموظفين (المحظوظين منهم ايضاً)
« وان بعضها هو من الفخامة والابهة بحيث يصلح لمكاتب الوزراء والسفراء .

« لقد كان بامكان الحكومة ان تجمع من هذه الدوائر ما يؤمن حـاجة
« دوائر الشرطة او بعض حاجتها ، فلا تحتاج بعدئذ الا لمبلغ زهيد لسد النقص
« لا يجاوز في كل حال الخمسة عشر الف ليرة التي نص عليها الدستور . او كان
« بامكان الحكومة ان لا تعتبر هذه الامور « مستعجلة »

« وجاء في الباب السادس البند ٤ ـ نفقات تمثيل ٢٠٠٠٠ ليرة وهي القيمة
« التي تبرعت بها الحكومة لقداسة البابا .

« قد لا يكون من حقنـا انـ نعترض على مبدأ الهدية ولكن من حقنا
« بدون ريب ان نبين انـ الهدية هي رمزية وان قداسة البـابا هو من الثراء
« والغنى بحيث لا يحتاج هدية مالية من دولة صغيرة فقيرة كلبنان . وانه يمكن
« ان يستعاض عن المبلغ المالي بهدية رمزية ذات قيمة معنوية وما اكثر الهدايا في
« لبنان موطن القداسة وبلد الانبياء وما اروع هذه الهدايا تقدم من مثل هذا
« البلد الى رجل القداسة الذي لا تهمه المادة بقدر ما تهمه الروح .

« وجاء في البند ٧ نفقات سفرية ١٢٥،٠٠٠ ليرة لاجل تأمين نقل الموظفين

« التابعين للسلك الخارجي تنفيذاً للمرسوم رقم ١١٤٤ الصادر في ٨ شباط سنة
« ١٩٥٠. ومن المقارنة بين تاريخ هذا المرسوم وبين تاريخ القانون بطلب فتح
« الاعتماد الاضافي وهو ٩ شباط سنة ٩٥١ يتبين ان المدة الفاصلة هي سنة كاملة
«فاين العجلة يرحمكم الله ؟

« الم يكن مستطاعاً الصبر شهراً آخر او شهرين الى ان يصدق الاعتماد ،
« ام ان مصالح الدولة تتوقف اذا تأخر وزراء الباكستان واوتاوا وغيرها عن
« الالتحاق بوظائفهم ؟

« ولقد جاء في الباب الثامن والثاني عشر والسادس عشر بنود تجاوزت كلها
« الخمسة عشر الف ليرة نحجم عن تفصيلها اضيق المقام لان الامثلة التي اوردناها
« تكفي لنفي صفة الاستعجال وتكفي بالتالي الدلالة على ان الشرط الاول
لم يتوافر وان الدستور قد خرق .

« **ب ـ عدم تجاوز الاعتماد خمسة عشر الف ليرة .**

« ان القانون الذي نحن بصدده يحتوي في جدوله التفصيلي للاعتمادات
« المصروفة على ستة وعشرين بنداً وقد خرق الدستور في احد عشر بنداً منها
« اذ زادت المبالغ فيها عن حد الخمسة عشر الفاً زيادة تتراوح بين ٢٥٠٠ ليرة
و ١١٠،٠٠٠ ليرة .

« **ج ـ عوض التدبير على المجلس :**

« لقد تجاهلت الحكومة المجلس ولم تتقيد بالقانون ، وقصرت بواجبها
« وتوانت لا في عرض التدبير على المجلس في اول دورة يعقدها بعد الصرف
« فحسب بل انها تمادت في الاستهتار ، فنام « الصرف اللامشروع » في ادراجها
« اشهراً طويلة .. واستفاق اليوم ... حين حملت الحكومة هذا « اللقيط »
« لتنتزع من المجلس وثيقة الاعتراف والتبرير !

« ومما يدل على استهتار الحكومة بالدستور ، تجاهلها ما جاء في تقرير لجنة
« الشؤون المالية حول هذه النقطة التي اثارت النقاش في المجلس :

« بعد المداولة ، قررت اللجنة بالاكثرية التصديق على المشروع كما ورد .
« وقد اعترضت الاقلية عليه محتجة على المخالفة الدستورية التي ارتكبتها الحكومة
« بدفعها المال قبل اخذ موافقة المجلس على الاعتماد اللازم . وقد اجمعت اللجنة
« على ابداء الرغبة بان تتخذ الحكومة التدابير الضرورية لمنع تكرار المخالفة».

« ولكن الحكومة لم تأخذ بتوصيات لجنة الشؤون المالية ، واخذت تعد
« التدابير الضرورية لمنع « المعارضة » من التعرض لكل مخالفة دستورية ،
« تساندها في ذلك الاكثرية الموالية، مما يعطي هذه المساندة معنى مخيفاً ويجعلها
« ظاهرة خطرة . واننا لا نجبن عن الجهر بان هذه « المساندة » على حساب
« القوانين والانظمة الدستورية ، انما هو تآمر على مصالح الشعب وثروته .

« لقد ناقشنا ، وزير العدلية اثناء الجلسة ، وفندنا تفسيره الخاطىء للمادة
« (٨٥) ، واستحلفناه بعلمه وضميره ان يعيد النظر مجدداً في التفسير الذي
« اعطاه ، وان يتحرر من الضغط «الموالي» الذي اراده ان يفسر الدستور كما
« تشاء الاهواء، فسكت وزير العدل، والسكوت ، في معرض الحاجة بيان .

« هذا هو التصرف الذي جعل المعارضة تقف في وجه الحكومة ، وقفة
« المحاسب ، اليقظ ، المدافع عن حرمة القانون . وبعد ... فليقل من يشاء
« اننا مشاغبون ... وانه لوسام شرف لنا ان نحمل هذا اللقب ، من قوم
« اعتبروا البلاد مزرعة لهم يعيشون على خيراتها » .

ولكن المجلس بالرغم من هذه المخالفات الدستورية اقر مشروع القانون !!

ثانياً ـ هل يجوز فتح الاعتمادات الاضافية على الموازنة الاثني عشرية ؟

كثيراً ما يتأخر التصديق على الموازنة فتضطر الحكومة لصرف النفقات
على القاعدة الاثني عشرية .

والقاعدة الاثني عشرية هي كما قلنا موازنة شهرية لا يصح مبدئياً ان
يضاف اليها شيء الا في حالات استثنائية .

ولقد طرح هذا الموضوع على مجلسنا النيابي اكثر من مرة فاعطى المجلس بهذا الشأن قرارين متناقضين :

القرار الاول

في جلسة ٢٢ كانون الثاني ١٩٥٣ وضع على جدول اعمال المجلس مشروع قانون يجيز للحكومة ان تصرف نفقات شهر شباط ١٩٥٣ على القاعدة الاثني عشرية ، كما هي معرّفة في المادة ٨٦ من الدستور . وقد تضمن هذا القانون مادة ثانية بطلب اعتمادات اضافية هذا نصها :

المادة الثانية : يضاف الى الاعتمادات المفتوحة على حساب القاعدة الاثني عشرية المبالغ التالية على ان تدون في موازنة سنة ١٩٥٣ .

المبلغ	باب	فصل	بند	فقرة
٢٢٠٠٠	٤	٢	١/٢	رواتب
٤٠٠٠	٧	٢	١/٢	رواتب
٢٥٠٠	٧	٢	١/٢	مفروشات

وورد في الاسباب الموجبة ان هذه النفقات الاضافية توجبت على الخزينة بسبب التنظيم القضائي وتنظيم ديوان المحاسبة الذي ادى الى زيادة اربعة قضاة وستة موظفين في ديوان المحاسبة. (وهي زيادة فرضتها المراسيم الاشتراعية التي خولت الحكومة حق اصدارها) .

وقد ردت اللجنة المالية بالاكثرية هذه المادة .

وكانت حجة الاعضاء الذين صوتوا ضد المادة المذكورة ان الحكومة ، التي تأخذ لنفسها في القانون الذي خولها سلطة التشريع ، صلاحية تعيين موظفين

جدد وعقد النفقة العائدة لرواتبهم ، لا يحق لها ان تطلب اعتمادات جديدة لدفع رواتب هؤلاء القضاة والموظفين .

اما حجة الذين اقترعوا للمادة ، فكانت ان المجلس اعطى ضمناً للحكومة حق تعيين موظفين جدد ، طالما انه خولها حق تنظيم الدوائر والمحاكم بمراسيم اشتراعية . وقد صدرت المراسيم الاشتراعية المتعلقة بالمحاكم وبديوان المحاسبة وهي بمثابة قوانين صادرة عن المجلس ونافذة الى ان تلغى . فتكون الحكومة على حق شكلاً بطلب فتح اعتمادات اضافية تدون في موازنة سنة ١٩٥٣ . اما بالاساس فان الطلب في محله لان المحاكم وديوان المحاسبة بحاجة ماسة الى القضاة الجدد المعينين لتأمين مصلحة المتقاضين بالعجلة المطلوبة .

وقد جرت في هذا الشأن مناقشة فقهية طويلة ننقل في هذا الفصل اهم ما جاء فيها :

اميل لحود – ان شيئاً اضافياً لا يمكن إلا ان يسند الى شيء مضاف اليه ...

بيار اده – في الاجتهادات التي وضعت من قبل رجال القانون في مواضيع شبيهة بالموضوع الذي نحن بصدده ، نرى في « اوجين بيار » في الصفحة ٦١٥ رقم ٥٣٧ ، انه عندما تكون الموازنة غير جاهزة يجوز لوزير المال ان يتقدم بميزانية خاصة وهي الميزانية الاثني عشرية . ويجب ان لا تتعدى النطاق المنصوص عليه ، ولكن لا يوجد مانع دستوري في ان تتعدى هذا النطاق لأمور تتعلق بالنظام العام . وهناك عدة امثلة على ذلك في الكتاب المذكور في الصفحة ٧٠١ من الملحق . ففي عدة مناسبات جاء قانون الموازنة الاثنى عشرية يضم مثلاً قضية تتعلق بالديون، قبل الشروع في موازنة السنة الاساسية، او يعدل مواد تتعلق بجبايات السنة السابقة . واني اذا اوردت هذه الامثلة ، فلكي انفي نفياً باتاً ان في مشروع الحكومة مخالفة للنصوص الدستورية .

قال حضرة المقرر بان في المادة ٨٥ من الدستور عبارة تذكر الاعتمادات

الاستثنائية او الاضافيـــة . وبالحقيقة ان الاعتمادات المسماة Crédits additionnels تشمل الاعتمادات الاضافية والاستثنائية . اذن ، ليس في الوضع مخالفة دستورية ..

نحن بصدد قـانون ناتج عن قانون تنظيم الملاكات الذي اقرته الحكومة (بمرسوم اشتراعي) وهو قانون لا يختلف عن اي قانون صادر عن هذا المجلس، لأن السلطات التي منحها اياها هذا المجلس تضمنت كذلك صلاحية تنظيمات عامة في الدوائر .

وقد تقدمت الحكومة بموجب هذا القـانون من المجلس بطلب اعتماد اضافي لتتمكن من دفع رواتب موظفين عينوا بنتيجة هذا التنظيم . ولا اعتقد ان المشترع عندما اعطى الحكومة سلطة المراسيم الاشتراعية اراد ان تقف ارادته عند الحد الذي نوه به بعض الزملاء . فلو فرضنا ان الحكومة وقتئذ اوضحت هذه النـاحية بقولهـا انه قد ينتج عن تنظيم ملاكات الدولة زيادة في المرتبات ، لمـا كان وقف المشترع حجر عثرة في هذا السبيل ، لأن ارادة الشارع في الاساس كانت تهدف الى اصلاح جهاز الادارة ودفع رواتب الموظفين والفصل في القضـايا التي تسهل مهمة الدولة وتأمين مصالحهـا. ومن ذلك يتبين لنا بأنه لم يكن في نية الشارع ان يمنع الحكومة من ان تخلق المشـاريع وتجري اصلاحاً وتنشيء دوائر فنية .

جان سكاف — ان الموازنة العامة بمـا فيها الاعتمادات الاضافية ومـا يسبقها من الاعتمادات هي مجموع الموارد التي ترتكز عليهـا الحكومة لاخذ قاعدة الموازنة الاثني عشرية .

ان هذه الموازنة التي تسمى « القاعدة الاثني عشرية » هي جزء من موازنة عامة . اتت الحكومة اليوم وطلبت بموجب المـادة الثانية من هذا القـانون ان يضاف الى هذه الموازنة الجزئية اعتماداً اضافياً مستقلاً عن الموازنة العامة ، واذا تم لهـــا ذلك فمعناه مسك موازنتين في نفس الوقت . وهنا كل المرطقة المالية

حيث لا يجوز للحـكومة ان تمسك موازنتين في آن واحد وعندمـا تفتح هذا الباب فلا يمكنها ضبط حساباتها

ألبر حاج : ان وجهة نظر الزميلين اميل لحود وفيليب تقـلا تنحصر في انه لا يمكن ان تأتي بهذا الاعتماد لأن الاصل مفقود ، ولا يجوز اضـــافة شيء على اصل مفقود .

فاذا عاد الزميلان الى تحديد القاعدة الاثني عشرية لتبين لهما ان هذه الموازنة هي موازنة بكل معنى الكلمة كالموازنة العـادية ، انمـــا تختلف عن الموازنة العادية بانها تفرض لمدة شهر ، بينما الموازنة العادية تفرض لمدة سنة . وتعتمد الحكومة في الموازنة الاثني عشرية على الرقم (١٢-١) من الموازنة الماضية . اذن فهي موازنة بالمعنى الصحيح وسميت كذلك بالنسبة للقاعدة المتبعة . فطالما اعتبرناها موازنة ، فقد اعترفنا بوجود نفقات واعتمادات .

ولما كانت الموازنة الماضية قائمة ومعتبرة ، فيمكن ان يزاد الاعتماد الاضافي دون ان تكون هنالك مخالفة دستورية .

لذلك فان للحكومة الحق بان تطلب اعتمادات اضـافية على الموازنة الاثني عشرية ، **واعتقد ان الزميل انور الخطيب سيدلي** باجتهـــادات عديدة حول هذه القضية .

فيليب تقلا — القــاعدة الاثني عشرية معناهـا اخذ جزء من ١٢ جزءاً من اعتمادات السنة السابقة من الموازنة مضافاً اليها ما صدقه المجلس ، ومحذوفاً منها ما حذفه المجلس . هذا هو نص المادة ٨٦ من الدستور .

فالقول الذي ورد على لسان الزميل بيـار اده ، وهو ان المجلس عندمـا اعطى الحكومة سلطة التشريع لتنظيم الدولة اعطاهـا ايضـاً ضمناً سلطة تدبير امكانية تنفيذ هذا الاصلاح هو ما اخالفه فيه . فلو شـاءت الحكومة ، عندما طلبت من المجلس سلطة التشريع ، ان تطلب من المجلس سلطة الانفاق لكانت

طلبت ، ولو شاء المجلس لاعطاها ذلك ، ولكن المجلس حصر هذا الاعطاء بطلبات معينة ولم يأت ، لا تلميحاً ولا عملياً ، على سلطة الانفاق التي يجب ان ينص عليها بصراحة .

نحن لا نقول ، ايها السادة ، ان التشريع الذي اصدرته الحكومة هو باطل ، كلا اننا لا ننتقده . ونقول اكثر من هذا : ان مراسيم التعيين هي قانونية ولا اعتراض لنا عليها ، ولكننا نقول ان دفع رواتب القضاة الجدد لا يمكن ان يتم ابتداء من مدة التعيين لانه عندما صدر مرسوم التعيين لم يكن هنالك من اعتمادات للرواتب .

قد تكون الحكومة اخطأت بتسرعها وانا لا احاسبها على ذلك ، ولكنني ارجوها ان تتقيد بسلطاتها وان لا تسعى لحمل المجلس على خرق الدستور .

نحن نؤيد عمل الحكومة التنظيمي وعندما اعطيناها سلطة المراسيم الاشتراعية كنا نعني ما نفعل، ولكننا نعود ونقول انكم لستم بحاجة الى ارتكاب هذه المخالفة ، وماذا يضير هؤلاء الموظفين لو انتظروا شهرين لقبض رواتبهم ؟ وماذا يضير الحكومة ايضاً لو اخرت تعيينهم مدة شهرين ؟ كان يجب على الحكومة عندما طلبت السلطات الاشتراعية ان تضيف نصاً يخولها حق فتح الاعتمادات التي يقتضيها هذا التنظيم . اما الآن فاسمحوا لنا ان نصر على ظريتنا وان لا نصوت على المادة الثانية من هذا القانون ونرجو عدم وضع المجلس بين مؤيد ومخالف للحكومة ، وان ترجعوا عن النص وان ينتظر الموظفون شهرين لأن ليس في ذلك ضرر على المجلس ولا على الحكومة .

انور الخطيب : تقدمت الحكومة بمشروع قانون تطلب في مادته الاولى من المجلس النيابي ان ياذن لها بصرف النفقات لشهر شباط على القاعدة الاثني عشرية. وتطلب في المادة الثانية ان تضاف اعتمادات جديدة بمبلغ ستة وعشرين الف ليرة رواتب القضاة الجدد على ان تدور في موازنة ١٩٥٣ .

وقد عارض هذا المشروع وزيرا المالية السابقان الاستاذان لحود وتقلا واصفين التصديق عليه بالهرطقة التشريعية وموجهين اللوم الينا نحن مؤيديه ، لاننا كنا نتهمهما بخرق الدستور عندما كانا يتقدمان بمثل هذه المشاريع .

ولكي لا يظل الجدل في نظر الرأي العام مبنياً على الارتجال ، رأينا ان نبحث هذا الامر على ضوء القوانين المالية لنرى ما اذا كان من حق الحكومة ان تطلب اضافة هذا المبلغ الضئيل الى المبلغ الذي يشكل جزءاً من اثني عشر من موازنة سنة ١٩٥٢ ام لا .

يقول علماء المالية : (انظر مؤلف اليكس) .

ان الموازنة هي تخمين Prévision واذن autorisation والتخمين لا يكون الا للمستقبل والاذن لا يكون الا قبل العمل .

ولذلك توجبت مناقشة الموازنة ومصادقتها قبل الحادي والثلاثين من كانون الاول اي قبل نهاية السنة . وقد جرت العادة عندما يكون التأخير في تصديقها طفيفاً لا يجاوز الساعات ، جرت العادة في فرنسا ان يوقف عقربا الساعة عملياً عن العمل لكي تتم المصادقة على الموازنة قبل منتصف الليل . وهكذا ظلت الساعة ، اثناء درس الموازنة لسنة ١٩٣٩ ، مدة اربع وعشرين ساعة تدق دقاتها الاثني عشرة اعلاناً لمنتصف ليل ٣١ كانون الاول ١٩٣٨ .

ولكن الاحصائيات تدلنا على ان الموازنات في دول العالم لم تصدق في حينها الا نادراً ، ومن هنا وجدت الحاجة للتفتيش عن طريقة يتم فيها صرف النفقات وجباية الواردات بصورة قانونية في الفترة التي تكون الموازنة فيها لم تناقش ولم يصادق عليها بعد . وتفتقت اذهان المشترعين عن طريقة عملية صحيحة تبنتها جميع الدول واصبحت طريقة عالمية هي طريقة الصرف على القاعدة الاثني عشرية .

وكان المشترع اللبناني في جملة من تبنى هذه القاعدة في المادة ٨٦ من الدستور حيث

اجاز للحكومة عند تأخير تصديق الموازنة ان تستأذن المجلس بتطبيق جزء من اثني عشر جزءاً من موازنة السنة السابقة على شهر من اشهر السنة الجديدة التي لم تصدق موازنتها بعد او على عدة اشهر .

ماذا تحتوي هذه الاجزاء الاثني عشرية ؟

ـان هذه الاجزاء كما يقول علماء المالية هي ارقام موقتة ستحل محلها قريباً ارقام الموازنة نفسها ولذلك يجب :

اولاً ــ ان لا تحتوي الا اللاخلاف عليه L'incontestable اللازم .

ثانياً ــ ان لا تحتوي الا اللاغنى عنه L'indispensable اللازب .

اللازم L'incontestable : متى كان الجزء الاثني عشرى موضوع جدال وخلاف انتفت الحكمة من اللجوء اليه وتأخرت بالتالي مناقشة الموازنة العامة وهذا ما تهدف القاعدة الاثني عشرية الى استبعاده .

ولهذا السبب يجب ان لا يدخل في الجزء الاثني عشرى وارادات او نفقات جديدة مما ستقرره الموازنة الجديدة. على انه يجب ان لا يدخل في الاذهان ان ارقام الموازنة السابقة تقسم على (١٢) للحصول على الجزء الاثني عشرى ، لان المادة ٨٦ من الدستور تنص من انه يجب ان **يضاف** الى هذا الجزء الاعتمادات الاضافية الدائمة وان **يحذف** منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة .

اللازب : L'indispensable ان الجزء الاثني عشرى كما قلنا هو رقم موقت لا يجوز ان يتناول الاعتمادات المحض ضرورية للشهر موضوع البحث . ولكن التأخير المستمر في تصديق الموازنات والذي اصبح امراً عادياً قد جعل من القاعدة الاثني عشرية حالة عادية وهي في الاصل حالة استثنائية . لذلك اخذت هذه القاعدة منذ بداية القرن العشرين تتحول الى موازنة صغيرة حقيقية اي (موازنة شهرية) . وكان هذا التحول سبباً لخلاف مستمر في فرنسا بين

مجلس النواب ومجلس الشيوخ . وعلى اساس هذا التحول الطبيعي راحت الحكومات تضيف الى هذا الجزء الاثني عشري مبالغ جديدة . وكان المجلس النيابي يوافقها على هذه الاضافات فيقف مجلس الشيوخ حائراً بين ان يصادق على الجزء الاثني عشرى والاضافات الجديدة او ان يترك الدولة بدون موازنة .. واخيراً استقر الرأي على حل وسط عادل هو المصادقة على بعض الاعتمادات الاضافية عند توافر شرطين .

الاول ــ ان تكون الاعتمادات زهيدة .

والثاني ــ ان تكون نتيجة حتمية لقوانين نافذة .

وفيما خلا هاتين الحالتين لا يجوز التصديق على اعتمادات اضافية مع الجزء الاثني عشرى . فهل ان الاعتماد الاضافي الذي طلبته الحكومة ، يتوافر فيه هذان الشرطان ام لا ؟ . وهل يصح بعد ذلك ان نسمي التصديق عليه هرطقة تشريعية كما زعم وزير المالية السابق ؟ .

على ضوء الوقائع والارقام نرد على ذلك بما يلي :

اولاً ــ ان مبلغ ستة وعشرين الف ليرة هو مبلغ زهيد بالنسبة الى موازنة الدولة . ودليلنا على ذلك انه لا يزيد الا قليلًا عن مبلغ الخمسة عشر الف ليرة التي اجيز للحكومة صرفها بدون اعتماد سابق في الحالات المستعجلة بمقتضى المادة الـ ٨٥ من الدستور .

ثانياً ــ ان هذه الاعتمادات الاضافية هي نتيجة حتمية لقانون نافذ هو المرسوم الاشتراعي الذي احدث الوظائف القضائية الجديدة .

وينتج عن ذلك ان الاعتماد ، هو لازب indispensable لا غنى عنه لدفع رواتب القضاة والا تعرضت الدولة لدعوى التعويض .

اميل لحود ــ اعتقد انه لا يجوز لنا ان نأتي على سرد اجتهادات مجتزأة . لأن الاجتهادات المجتزأة تؤدي الى الظلام ولا نستطيع ان نستخرج منها شيئاً ــ

فكل مـــا اورده الاستاذ بيار اده وانور الخطيب هي اجتهادات مجتزءة ومبتورة .

لنبدأ بالعدد ٥٣٧ من المؤلف (اوجين بيار) صفحة (٦١٥) فهذه الاجتهادات التي اوردها الزميلان لا تنطبق على الحالة التي نحن بصددها .

ان القاعدة (الاثني عشرية) تطلب من الحكومة المصاريف اللازمة أي لحسن تسيير الامور التي لا مناص منها والاجتهاد يقول :

« ولكن لا شيء يعتبر مخالفة اذا اتت الحكومة وطلبت فوق المصارفات الضرورية لتسيير الامور الحتمية مصارفات ذات متناول عـــام كدفع الدين العمومي مثلاً . يعني اذا كان في بنود الموازنة (١٢) مليون ليرة بينها مصاريف حتمية ومصاريف ذات متناول عام ، فالقاعدة هي ان الحكومة لا يمكنها ان تطلب من اصل الاثني عشر مليوناً الا المصاريف الحتمية ولكن يجوز لها ان تطلب المصاريف اللازمة ضمن نطاق الاثني عشر مليوناً ولا تزيد .

وسأعلن على المجلس اسمين من اسماء اعلام التشريع وهما : السيد بيو والسيد بوانكاره والاثنان معروفان عالمياً ، وهـــما يقولان بعكس ما قاله الاستاذ ان بيار اده وانور الخطيب .

لقد قال العالمان الافرنسيان :

« لا يجوز مطلقاً ان يخرج طلب تطبيق القاعدة الاثني عشرية عمـــا تضمه مدونات الوزارات السابقة تماماً بنداً بنداً » .

القاعدة الاثني عشرية هي انه نظراً للحـــاجة الملحة تفوض الحكومة بدفع النفقات ، بأن تجدد شهراً فشهراً ضمن نطاق السنة السابقة بدون زيادة أو نقصان . اما الاجتهاد الذي اورده السيد انور الخطيب فينطبق على الحالة التي تكون فيها الموازنة بيد المجلس وتحت رحمته .

فالدواعي اذن ، التي تحتم على المجلس ان لا يأخذ باقتراح الحكومة ، ليس

القصد منها العرقلة والاعتراض على مرسوم اشتراعي وعلى مبدأ تعيين القضاة .

نحن نريد المحافظة على القانون وعلى هيبة المجلس كهيئة تشريعية. فمن الحيف أن يأتي تدبير يناقض روح التشريع . فالمانع القانوني الذي يحول بيننا وبين الموافقة على المشروع هو عدم وجود موازنة ١٩٥٢ في المجلس . فلا يجوز لنا ان نبدأ عـامنا هذا في القـاعدة الاثني عشرية . فقد يسمح بهذه القاعدة عند الضرورة القصوى ولكي لا تشل الاعمال .

ثانياً ـ جاء في النص الوارد المقترح: «يضاف الى البند الرابع الفقرة الخامسة من الباب الخامس من موازنة ١٩٥٣» فكيف يجيز المنطق ان نقر نصاً كهذا فنضيفه الى بند غير موجود في موازنة ١٩٥٣ .

وفي مؤلف اوجين بيار رقم ٣٤٥ يقول هذا المشترع « أن اساس الرقابة البرلمانية على موازنة الدولة هو التكافوء بين النفقات والواردات ، لذلك تبدأ المجالس بدرس النفقات أولاً » .

يوجد في موازنة سنة ١٩٥٢، التي تطلبون على اساسها تطبيق القاعدة الاثني عشرية ، تكافوء بين الواردات والنفقات. والآن تأتي الحكومة وتطلب زيادة على النفقات . فهذا الطلب ليس من المنطق في شيء لانه يجب حتماً ان يكون للمجلس الرقابة الكلية وان يشترع للنفقات والواردات. فاذا صدق المجلس هذا المشروع يكون قد خـالف قوانين التشريع واستبق هو نفسه مقررات في موازنة ١٩٥٣ .

أما ما قيل بأن هناك مرسوماً اشتراعياً يقضي بالتنظيم فاكرر ما قاله السيد فيليب تقلا بان هذا شيء وتطبيق الاصول المالية شيء آخر . فالمرسوم قد صدر ونحن لا نعترض عـلى مبدأ التعيين فللحكومة الحق أن تفعل مـــا تشاء ولكنها مقيدة بالمبدأ العام لا بالتعيين فقط بل بالانفاق .

فاذا عينت الحكومة قبل وجود الاعتماد، فاللائمة تقع لا على المجلس بل على الحكومة ، التي يجب عليها ان تتقيد بقانون المحاسبة قبل ان تأتي وتطلب هذه

الاعتمادات . نحن نعارض حفظاً على الدستور والاصول البرلمانية وسمعة المجلس التشريعي .

رئيس الوزارة — تبين لي من مناقشة النواب الفقهاء ان الحكومة قد اتت عملاً هاماً ، خرقت فيه الدستور وطغت على المجلس النيابي . فنحن نتقدم اليكم بمشروع هو ليس بذي اهمية كبرى ليحتاج الى هذا الجدل وهذا النقاش . ولكن لقد استفدنا من هذه المناقشة علمياً وسمعنا اجتهادات علماء التشريع والفقهاء في هذا الموضوع .

ونحن نرى انفسنا امام امر سأعرضه عليكم بصفتي مسؤولاً عن الموظفين، وهو انني سأضطر الى عدم اعطاء الموظفين رواتبهم مدة ثلاثة اشهر تقريباً والى الغاء القائمقاميات الثلاث التي انشأناها .

ان المبلغ الذي نطلبه ايها السادة زهيد جداً وهو (٢٦) الف ليرة وهو ولا يتحمل كل هذه المناقشات . وغداً اذا هاجمنا الجراد لا سمح الله افلا يجوز لنا ان نفتح اعتماداً اضافياً قبل ان نعد الموازنة ، من يتحمل المسؤولية عندئذ ؟

لذلك فاني اطلب الى النواب الموافقة على المشروع **والا فللمجلس رأيه** ...

* * *

ولقد انتهت هذه المناقشة برد مشروع الحكومة . ولكن الرد لم يكن عن قناعة بصحة نظرية المعارضين الذين هاجموا المشروع بدافع سياسي بغية شل عمل الحكومة ، ولكنه كان بسبب ضعف موقف الحكومة بالدفاع عن مشروعها .

القرار الثاني :

ولكن المجلس بمناسبة ثانية وكان لم يمض اكثر من عشرة ايام على رد المشروع الاول رجع عن رأيه وصدق على اعتمادات اضافية على الموازنة الاثني عشرية .

ففي جلسة ٣ شباط سنة ١٩٥٣ وضع على جدول اعمال المجلس مشروع القانون الآتي نصه :

مشروع قانون معجل

مادة وحيدة — اجيز للحكومة ان تسلف شركة سكة حديد ش . ح . ت مبلغ ثلاثمائة وثلاثة وتسعين الف ليرة لبنانية لتسديد النفقات التالية :

ل . ل.	
٦٦٠٠٠	دفع رواتب موظفي الشركة عن شهر تشرين الثاني سنة ١٩٥٢
١١٥٠٠٠	دفع تعويضات الصرف من الخدمة لبعض الموظفين .
٢١٢٠٠٠	دفع منحة الى الموظفين .
٣٩٣٠٠٠	

على ان تلحظ القيمة في موازنة سنة ١٩٥٣ لتسدد عليها وفقاً للاصول .

وقد نوقش هذا القانون على ضوء تقرير قدره النائب جوزف شادر مقرر اللجنة المالية التي عدلت نص المشروع كما يلي :

مادة وحيدة : — يفتح الاعتماد الاستثنائي التالي وقدره ٣٩٣ الف ليرة على ان يدون في موازنة سنة ١٩٥٣ .

الباب الثالث عشر — وزارة الاشغال العامة .

الفصل الثالث — المواصلات .

البند ٣ / ٢ — نفقات خاصة : تغطية عجز سكة حديد شام — حماه وتمديداتها .

— تسديد رواتب موظفي الشركة عن شهر تشرين الثاني سنة ١٩٥٢ ٢٦٠٠٠ ل.ل.

– تعويضات صرف من الخدمة لبعض الموظفين ١١٥٠٠٠ ل. ل.
– منحة الى موظفي الشركة ٢١٢٠٠٠ ل. ل.

« يؤخذ هذا الاعتماد من الوادات العادية لموازنة سنة ١٩٥٣ »

وقد وضعت اللجنة المالية تقريراً بشأن هذا المشروع نثبت هنا بعض ما جاء فيه بالنظر لما تضمن من آراء فقهية مدروسة بتعمق وترو :

اولاً : هل يجوز للحكومة ان تطلب فتح اعتمادات علاوة على الاعتمادات المفتوحة على اساس القاعدة الاثني عشرية ؛ قبل التصديق على موازنة السنة الجارية ، وهل بامكان اللجنة المالية والمجلس النيابي ان يقر هذه الاعتمادات دون ارتكاب مخالفة لاحكام الدستور ولاحكام القوانين المرعية الاجراء ؟

اهمية هذا السؤال ؟

لهذا السؤال اهمية كبرى ، اذا اجيب عليه بالنفي وفي حال التأخر في ابرام الموازنة العامة مدة شهر واحد او عدة اشهر (كما حصل في الماضي وكما سيحصل في السنة الجارية) اذ يصبح من المتعذر على الحكومة ان تصرف اي مبلغ كان علاوة على الاعتمادات المفتوحة بموجب القاعدة الاثني عشرية ، طوال الفترة الممتدة من اول كانون الثاني لغاية تاريخ التصديق على الموازنة (اذار او نيسان او ايار ..) وذلك مهما كانت الاسباب والظروف الطارئة ومهما كانت النفقة ضرورية ومستعجلة .

مثال ذلك : لو حصلت كارثة (الشامبليون) خلال شهر كانون الثاني او شباط بدلاً من كانون الاول واضطرت الحكومة لطلب فتح اعتماد اضافي قدره خمسون الف ليرة (علاوة على ١/١٢ من المبلغ المدون في موازنة سنة ١٩٥٢ تحت باب ، (احتياطي لنفقات طارئة) لاتمام عمليات انقاذ مئات الارواح البشرية ، لما كان بالامكان تلبية طلب الحكومة ...

ويمكننا القول بصورة عامة ان اعمال الحكومة تصبح مشلولة نوعاً اذا ما

اجيب على السؤال بالنفي مما يؤدي حتماً الى اضرار جسيمة للبلاد تتزايد كلما تأخر التصديق على الموازنة .

ثانياً – ما هي النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالسؤال المطروح ؟

ان اهم النصوص المتعلقة بهذا الموضوع هي التالية :

المادة ٨٥ من الدستور – « لا يجوز ان يفتح اعتماد استثنائي الا بقانون خاص. اما اذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيمكن رئيس الجمهورية ان يتخذ مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء قاضياً بفتح اعتمادات استثنائية او اضافية وان بنقل اعتمادات في الموازنة على ان لا تتجاوز هذه الاعتمادات الـ ١٥٠٠٠ ليرة بالبند الواحد . ويجب ان تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في اول عقد يلتئم فيه بعد ذلك .

المادة ٨٦ من الدستور – «اذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية يدعو المجلس فوراً لدورة استثنائية تستمر لغاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة واذا انقضت الدورة الاستثنائية هذه ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة فلرئيس الجمهورية ان يضع مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء يجعل بموجبه المشروع المذكور بالشكل الذي تقدم به الى المجلس مرعياً ومعمولاً به . على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية ان يستعمل هذا الحق الا اذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الاقل . على انه في مدة الدورة الاستثنائية المذكورة تجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الاخرى كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة اساساً ويضاف اليها ما فتح بها من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة (الاثني عشرية) .

المادة ٣٥ من قانون المحاسبة العامة – لا يفتح اعتماد اضافي الا بقانون » .

ثالثاً – ما هو معنى هذه النصوص ؟

١ – تنص المادة ٨٥ من الدستور على انه لا يجوز فتح اعتماد استثنائي الا بقانون خاص وتقول المادة ٣٥ من قانون المحاسبة العامة « لا يفتح اعتماد اضافي الا بقانون » .

وتجدر الملاحظة بان عبارة « اعتماد اضافي » هي ترجمة العبارة الافرنسية : Crédit additionnel

وهي تشمل كافة الاعتمادات التي تضاف الى الموازنة العامة . وتقسم الاعتمادات الاضافية في فرنسا الى قسمين ، الاول الاعتمادات التكميلية Crédits supplémentaires وهي الاعتمادات التي تفتح لتغطية نقص في بعض الاعتمادات المقررة والثاني الاعتمادات الاستثنائية او غير العادية Crédits extraordinaires وهي التي تفتح لتسديد نفقات غير ملحوظة اساساً في الموازنة.

اما الدستور اللبناني فلا يستعمل الا عبارتي « الاضافي والاستثنائي » دون العبارة الثالثة (الاعتماد التكميلي) . الا انه من الثابت على ما نعتقد ان الدستور لم يقصد بذلك الخروج على بعض القواعد المتبعة في فرنسا بهذا الموضوع ولا سيما ان قانون المحاسبة العامة لا يستعمل الا التعبير العام (الاعتماد الاضافي بمعناه الشامل).

لذا وجب القول بأن المادة ٨٥ من الدستور تنص على عدم جواز فتح اعتماد اضافي (تكميلي واستثنائي) الا بقانون خاص وهذا ما حصل في لبنان منذ سنة ١٩٢٦ .

اما المادة ٨٦ فهي تفيد انه عند التأخر في التصديق على الموازنة يدعو رئيس الجمهورية المجلس لدورة استثنائية واثناء هذه الدورة تجبى الضرائب والرسوم كما في السابق وتؤخذ ميزانية السنة السابقة اساساً ويضاف اليها ما فتح بها من اعتمادات اضافية دائمة ويحذف منها ما اسقط منها من اعتمادات دائمة وتأخذ

الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية.

اي ان الضرائب والرسوم تستوفى اعتباراً من اول كانون الثاني كما في السنة السابقة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني على القاعدة الاثني عشرية اي جزءاً واحداً من اثني عشر جزءاً من مجموع نفقات السنة السابقة المقررة في الموازنة العامة وفي القوانين المتعلقة بفتح اعتمادات اضافية دائمة .

اما نفقات الاشهر التالية (شباط واذار ..) فان الدستور لا يتكلم عنها بشيء ، لكن من الثابت ان اخذها بقوانين خاصة يجيز للحكومة صرف نفقات شهر واحد (شباط) او عدة اشهر على اساس القاعدة المذكورة .

* * *

من الاكيد انه لا يوجد نص في الدستور او في قانون المحاسبة العامة او في اي قانون آخر يمنع صراحة فتح اعتماد اضافي(تكميلي او استثنائي) بقانون خاص اثناء تطبيق القاعدة الاثني عشرية على النفقات اي قبل التصديق على موازنة السنة الجارية .

لذا وجب علينا تفهم روح المادة ٨٦ من الدستور وطرح السؤال التالي :

هل ان واضع الدستور ، بقوله ان الحكومة تأخذ نفقات شهر كانون الثاني على اساس القاعدة الاثني عشرية (كما حددتها المادة نفسها) ، اراد ان يحصر حق صرف النفقات بهذا المقدار دون تمكين الحكومة من طلب فتح اي اعتماد آخر من المجلس .

ان الجواب نفياً او ايجاباً يعني اعطاء المادة ٨٦ تفسيراً واسعاً اوضيقاً .

اما التفسير الواسع « فهو يقول بان المادة ٨٦ اقرت المبدأ العام ليس الا وهذا يعني انه بامكان الحكومة ان تلجأ بصورة استثنائية لطلب فتح اعتمادات اضافية » .

رابعا - ما هي الاجتهادات المتبعة في لبنان وفي فرنسا تحت حكم دستورها القديم الذي انبثق عنه الدستور اللبناني ؟

لقد وجدنا عدة قوانين لبنانية تجيز للحكومة اخذ سلفات من الخزينة على الاعتمادات التي ستدون في الموازنة (غير المصدقة) .

مثال ذلك : قانون ٨ اذار سنة ٩٤٤ اجاز سلفة قدرها ٩١ الف ليرة لازالة الرمال الطاغية على قسم من مدينة صور وبناء حائط يمنع طغيانها ولاصلاح وتدعيم مغاورة مياه جزين .

— قانون اول نيسان ١٩٤٤ ، اجاز اخذ سلفة قدرها ٢٥ الف ليرة لتأمين نفقات سفر الوفد اللبناني الى العراق والمملكة العربية السعودية .

— قانون ١٧ ايار ١٩٤٤ ، اجاز اخذ سلفة قدرها ٢٥ الف ليرة لتغطية نفقات الانتخابات الفرعية التي جرت خلال شهر نيسان ١٩٤٤ (كذا) .

— قانون ٢٦ كانون الثاني ١٩٤٧ قرر صرف سلفة منحة توازي راتب نصف شهر لجميع موظفي الدولة .

* * *

وقد وجدنا ايضاً ثلاثة قوانين صادرة في ٥ نيسان ١٩٤٥ و ٦ شباط ١٩٤٢ و ٧ شباط سنة ٩٥٠ بموجبها فتحت اعتمادات اضافية في موازنات السنوات السابقة اي في موازنات ١٩٤٤ و ١٩٤٥ و ١٩٤٩ .

* * *

لم تكن هذه السلفات وهذه الاعتمادات الاضافية مخالفة صراحة للقوانين المرعية الاجراء كما هي الحال اليوم نسبة للقوانين الحالية وبنوع خاص لقانون المحاسبة العامة الصادر بتاريخ ١٦ كانون الثاني ١٩٥١ .

وبعد صدور هذا القانون لم تتطرق اللجنة المالية ولا المجلسان السابق والحالي الى بحث الموضوع الذي نحن بصدده الا في الايام الاخيرة بمناسبة درس

واقرار مشروع القانون المتعلق بصرف نفقات شهر شباط سنة ٩٥٣ على اساس القاعدة الاثني عشرية .

اما في فرنسا فقد كانت المبادىء المقررة قبل الغاء القاعدة الاثني عشرية سنة ١٩٤٥ كما يلي :

اولاً — يحق للجنة الموازنة التابعة للمجلس النيابي ان تقترح زيادة الاعتمادات الموقتة المطلوبة في مشاريع القوانين المقدمة على اساس القاعدة الاثني عشرية (اوجين بيار ، تكملة سنة ٩١٩ ، ص ٧٠٢) .

ثانياً — لا يجوز اضافة تدابير عامة في قوانين القاعدة الاثني عشرية من شأنها انشاء اوضاع قانونية او ضرائبية جديدة ، انما يجوز ان تضاف اليها مادة تعود لسير المصالح او تتعلق بتطبيق قانون نافذ (اوجين بيار من ص ٧٠٢ الى ص ٧٠٦) .

ثالثاً — لا يحق لوزير المالية قبل التصديق النهائي على الموازنة ان يعدل هذه الموازنة بطلبات تصحيح او باعتمادات تكميلية الا انه يحق له في حالات الضرورة القصوى ان يقترح التعديلات — بتحرير يرسله الى رئيس لجنة الموازنة بواسطة رئيس المجلس واذا كان المجلس قد اقر مشروع الموازنة فبأمكان وزير المال ان يلفت نظر اللجنة المالية في مجلس الشيوخ الى التعديلات التي سوف يطلبها من مجلس النواب (اوجين بيار صفحة ٧٠٧) .

رابعاً — لا يجوز نقل اعتمادات من الموازنة السابقة الى الموازنة الجديدة قبل التصديق عليها الا انه يجوز اضافة هذه الاعتمادات المقررة في قوانين القاعدة الاثني عشرية (اوجين بيار صفحة ٧٠٨) .

مما سبق يتبين انه في فرنسا كان بالامكان فتح اعتمادات اضافية في قوانين القاعدة الاثني عشرية تتعلق بسير المصالح او بتطبيق القوانين النافذة ، فضلاً عن حق لجنة الموازنة باقتراح الزيادة في طلبات الحكومة .

سادساً - ما هو الحل الواجب الركون اليه ؟

ليس في الدستور او في القوانين اللبنانية نص يمنع قبول المبدأ القائل بامكان فتح اعتمادات اضافية قبل التصديق على الموازنة العامة وبقولنا هذا نكون قد رفضنا التفسير الضيق للمادة ٨٦ من الدستور ومكنا الحكومة من المثابرة على اعمالها ومن تغطية النفقات الضرورية او المستعجلة بواسطة الاعتمادات الاضافية ، وهذا امر هام في حياة الحكومات وخصوصاً عندما يتأخر التصديق على الموازنة عدة اشهر .

غير ان فتح هذه الاعتمادات لا يجوز ان يتم الا :

١ - بقانون (المادة ٣٥ من قانون المحاسبة) .

٢ - بقانون خاص (المادة ٨٥ من الدستور) .

اما الاعتراض القائل انه لايجوز فتح اعتمادات اضافية قبل ابرام الموازنة لانها الاصل والاعتمادات الاضافية هي فرع لها فيبدو لنا في غير محله لأن الموازنة المبنيّة على قانون الاثني عشرية هي موازنة بكل معنى الكلمة ولكنها موازنة جزئية (لشهر واحد او لعدة اشهر) وموقتة سوف تدمج وتذوب في الموازنة العامة. (أليكس سنة ٩٠٩ ص ١٣٥ وتروتابا سنة ١٩٥١ ص ٥٦)

لذلك يجوز اضافة اعتمادات استثنائية او تكميلية الى المبالغ المقرر صرفها بقانون الاثني عشرية على ان تدمج جميعها في الموازنة العامة لدى التصديق عليها.

والاعتراض الثاني الذي يتبادر الى الذهن يتعلق بتغطية الاعتمادات الاضافية المشار اليها . فهذه التغطية تحصل بصورة اجمالية بواردات الخزينة الناتجة عن استيفاء الضرائب والرسوم المسموح بها في المادة ٨٦ من الدستور دون تحديد (خلافاً للنفقات ، المحددة مبدئياً بالقاعدة الاثني عشرية) ولا شك ان هذا الوضع شاذ من الوجهتين المبدئية والواقعية ، لكن هذا الشذوذ ناتج بصورة

حتمية من طبيعة القوانين القاعدة الاثني عشرية بالرغم من مساوئها لعدم وجود قاعدة احسن او بالاحرى اقل شذوذاً .

هذا ما اجمع عليه علماء القانون المالي (أليكس وتروتابا وغيرهما) وهذا ما يجب ان يحدو بالحكومات الى تقديم مشاريع الموازنات في اقرب وقت وبالمجلس الى درسها باسرع ما يمكن .

* * *

ونتيجة القول ان اللجنة المالية قد عدلت نص مشروع القانون وفقاً للمبادىء المبينة اعلاه معتبرة ان النص الذي اعتمدته هو غير مخالف للدستور وللقوانين المرعية الاجراء اذ انه يفتح الاعتماد الاضافي المطلوب (الاستثنائي في حالتنا الحاضرة) بقانون خاص ويربط هذا الاعتماد بالموازنة العتيدة ان لجهة النفقة او لجهة التغطية .

واللجنة اذ تقر المشروع كما عدلته في الشكل ، ترجو المجلس الكريم التصديق عليه معدلاً .

المقرر : جوزيف شادر

وقد اقر المجلس هذا القانون .

النبذة ٤ - تعادل الموازنة

لا شك ان الاعتمادات الاضافية ، تكميلية كانت ام استثنائية ، اقرها المجلس او فتحت بموجب مراسيم ، تشكل في الواقع خطراً على تعادل الموازنة لأنها تزيد النفقات . وتداركاً لهذا المحذور فرضت القوانين المالية ولا سيما قوانين المحاسبة ، تدابير من شأنها صيانة التعادل بين كفتي الواردات والنفقات في الموازنة . وهي تتلخص بما يلي :

١ – ان يوقع وزير المالية وهو الحارس على تعادل الموازنة مراسيم فتح الاعتمادات الاضافية او ان يؤشر على مشاريع القوانين الرامية الى فتحها .

٦ – ان يوحّد فتح الاعتمادات الاضافية في مشروع واحد ، يقدم مبدئياً الى المجاس مرة واحدة في فترات معينة من السنة حتى يتـــاح له ان يقف على مدى اهمية وجوه الانفاق ، ويقـارن مقاديره بالفائدة المرجوة منه ، مع العلم ان مشاريع فتح الاعتمادات الاضافية التي تقدم افرادياً لا تجوز الا في بعض حالات مستعجلة او لاصلاحات هامة ملحة .

٣ – ان يرفق مشروع طلب الاعتمادات الاضافية بلائحة تتضمن جميع ما سبق طلبه او تصديقه من اعتمادات اضـافية في سنة كاملة جارية ، تمكيناً للمجلس من الوقوف على حقيقة وضع الاعتمادات بصورة شاملة .

٤ – تعيين الواردات المقابلة المعدة لتغطية الاعتمادات الاضـافية المطلوبة . وتكون هذه الواردات امـــا نتيجة الغاء بعض اعتمادات تزيد عن الحاجة في الموازنة العامة ، فيجري نقلها من بنودها ، او ماخوذات من مال الاحتياط ، او ضرائب مستحدثة ، او قروضاً .

وقد نصت المـادة ٣١ من قانون المحاسبة العمومية على ان تغطى الاعتمادات الاضافية والاستثنائية بنقل اعتمادات تزيد على الحاجة في بنود اخرى . او بالنقل من باب الاحتياط لنفقات طـارئة ، او اخذاً من مـــال الاحتياط او بموارد جديدة .

وهكذا نخلص الى القول ان الاعتمادات الاضافية التي يكثر طلبها في مجرى السنة تشكل في الواقع موازنة ثانية الى جانب الموازنة العادية ، وان الحفاظ على وحدة الموازنة وضمـان تعادلهـــا يدعوان الى تجنب الاكـثار من فتح الاعتمادات الاضافية الا في حال الضرورة القصوى .

القسم الثاني

السنة المالية

١ – **بدء السنة المـالية** : كانت الحكومة اللبنـانية قد فكرت في تعديل حدود السنة المـالية وجعلها تبدأ في اول نيسان بدلاً من اول كانون الثـاني وتنتهي في ٣١ اذار بدلاً من ٣١ كانون الاول وذلك بعد ان لاحظت ان اقرار الموازنات يتـأخر غالباً الى اواخر شهر اذار ، الامر الذي يضطرها الى طلب الاجازة من المجلس النيابي للجباية والانفاق على اســـاس القـاعدة الاثني عشرية . ولكن يبدو ان هذه الفكرة لم تختمر ، ونحن لا نقدر ان في هـذا التغيير فائدة ذات بال .

٢ – **نهاية السنة المالية** :

ليس تحديد نهـاية السنة المالية بالبحث الذي يستحق الاهتمام لذاته ، ولكن اهميته تتأتى من النتائج التي تترتب على انتهاء السنة واهمها قفل حسابات الموازنة المعروف بقطع الحساب .

ولقد نصت المادة ١٠٥ من النظام الداخلي ان على المجلس قبل التصديق على الموازنة ان يصدق على قانون قطع الحساب .

« يصدق المجلس اولاً على قانون قطع الحساب ثم على موازنة النفقات ثم على قانون الموازنة وفي النهاية على موازنة الواردات » .

تتبع الدول في قفل حسابات الموازنة النهائية وفي تصفية نتائج الموازنة احد اسلوبين :

– اسلوب حساب الادارة

– واسلوب حساب الدورة

أ – اسلوب حساب الادارة :

ان بعض الدول تفضل اقفال حسابات الموازنة النهائية في اليوم الاخير من السنة المالية . ان هذه الطريقة هي التي تدعى اسلوب « حساب الادارة » اذ ان حساب الادارة ليس سوى بيـــان وصفي لعمليات القبض والدفع في مدة معينة من الزمن .

ب – اسلوب حساب الدورة :

ان البلاد التي لا تتمشى على اسلوب حساب الادارة وتقفل حسابات موازنتها في نهاية السنة المالية ، تتبع اسلوباً آخر يقضي بان تمدد السنة المالية فترة من الزمن تتابع الحكومة في اثنائها استيفاء الواردات وتصفية وصرف النفقات التي تعود بمنشأها للسنة المالية المنتهية .

وقد اتفقت الكلمة على تسمية المدة التي تنفذ في خلالها الموازنة اي (السنة المالية والفترة الاضافية) بالدورة المالية (Exercice financier وعلى تسمية الفترة الاضافية التي تتابع في اثنائها الحكومة اعمال الجباية والانفاق لحساب السنة المالية المنتهية ، بالمدة المتممة Période conplémentaire
وقد اوضح قانون المحاسبة العمومية في لبنان هذه الامور فنص على أن « الدورة المالية تشمل السنة المالية والمدة المتممة لها » .

وجدير بالذكر ان البلاد التي اتبعت اسلوب الدورة ومنها لبنان قد طبقته على النفقات دون الواردات بحيث ان الواردات التي تجبى بعد انتهاء السنة المالية تدخل حتما في حسابات الموازنة الجارية في حين ان النفقات لا تدخل في حسابات الموازنة الجارية الا بعد انتهاء المدة المتممة . وبتعبير اوضح ان الدول التي تبنت اسلوب الدورة تتبع في الواقع اسلوب الدورة فيما يختص بالنفقات واسلوب الادارة فيما يختص بالواردات .

اما المدة المتممة للنفقات فهي نفسها مجزأة الى ثلاث فترات روعيت في

تحديدها المراحل الادارية والحسابية للنفقة .

– فالفترة الأولى معدة لتصفية وصرف النفقات التي لم تكن قد صفيت او صرفت حتى تاريخ انتهاء السنة المالية وهي في لبنان ٣١ اذار .

– والفترة الثانية معدة لدفع النفقات التي لم تكن قد دفعت لا في خلال السنة المالية المنتهية ولا في خلال الفترة الاولى من المدة المتممة وهي في لبنان ٣٠ نيسان .

– والفترة الثالثة مخصصة للادارة الحكومية لكي تعمد الى تصحيح الاخطاء التي تكون قد وقعت في معاملات تنسيب النفقات على الاعتمادات المختصة في الموازنة . وهي في لبنان ١٥ ايار .

الفصل الخامس

اقرار الموازنة

يحال مشروع الموازنة بعد اعداده ، على المجلس فيحيله الرئيس الى لجنة المالية والموازنة .

ولجنة المالية والموازنة كغيرها من لجان المجلس لا تتمتع بسلطة التقرير بل تنحصر مهمتها بالدرس وطلب الايضاحات من الحكومة بما تشاء من التفصيل وتنظيم تقرير بالنتيجة ترفعه الى المجلس . ولكن حق التعديل المقرر لكل لجنة من اللجان يخول لجنة المالية والموازنة اذا شاءت ان تعد مشروع موازنة جديد ومن هذا القبيل ما حصل في فرنسا سنة ١٩٢٥ وادّى الى استقالة وزير المالية .

وقد جرت العادة في فرنسا ان يقتسم اعضاء اللجنة مهمة درس مشروع

الموازنة فينفرد كل قسم من الاعضاء بدرس موازنة احدى الوزارات وينظم تقريراً منفرداً حتى اذا فرغت جميع الاقسام من دراستها وضع مقرر اللجنة أو رئيسها تقريراً واحداً شاملا .

ولم يلجأ الى هذه الطريقة عندنا ابداً ، ولكن النظام الداخلي نص في المادة ٢٣ ان لكل لجنة من لجان المجلس حق انتداب ممثل عنها الى لجنة المـالية والموازنة ، لايضاح الامور المتعلقة بتلك اللجنة من ابواب الموازنة وذلك بصفة استشارية فقط .

ان درس الموازنة في الواقع هو اخطر عمل تقوم به اللجان ، وهو يستلزم جهداً كبيراً وطويلا . ولقد انتقد العلماء ازدواجية العمل في اعداد مشروع الموازنة ودرسه في اللجان . واقترح بعضهم ان تمارس اللجنة مهمتها في مرحلة أعداد المشروع لا بعد اعداده واحالته على المجلس . ولكن هذا الاقتراح لم يلق قبولاً .

وبعد أن تنتهي اللجنة من دراستها ترفع تقريرها الى المجلس فيشرع المجلس في المذاكرة لمناقشة الموضوع والتصويت عليه .

وسندرس فيما يلي مراحل التصديق على الموازنة في النبذات التالية :

النبذة الاولى – الاولوية في ابواب الموازنة .

النبذة الثانية – تقييد المبادرة البرلمانية .

النبذة الثالثة – المناقشة والتصويت .

النبذة الاولى – الاولوية في ابواب الموازنة :

ان المناقشة والتصويت على الموازنة يخضعان لاصول تحتمها طبيعة الموازنة وظروفها الخاصة ، وهذه الاصول هي :

١ – تقديم مناقشة النفقات . Préséancs des dépenses

٢ – تخصيص الاعتمادات . Spésialisation des crédits

اولا – في تقديم مناقشة النفقات :

تعني هذه القاعدة انه ينبغي للمجلس، عند ما تحال عليه الموازنة، أن يعكف على مناقشة النفقات قبل الواردات ، فيقرر كل نفقة يراها ضرورية ومفيدة ، على اعتبار ان موافقته على النفقة تعني موافقته على وجوب ايجاد الواردات اللازمة لتغطيتها .

والاسباب في وجوب تقديم مناقشة النفقات تتلخص بما يلي :

أ – **انه يتجسم في النفقات منهاج نشاط الحكومة.** ولذلك فلا بد للمجلس من البدء بالموافقة ، على منهاج نشاط الحكومة طوال عام مقبل ، وعلى مـا يستلزمه تنفيذه من نفقات ، قبل ان يتناول موضوع الواردات المعدة أصلا لتغطية عبء النفقات .

ب – **ان واردات الدولة مرنة .** أن موازنـة الدولة ليست كموازنة الافراد . فالفرد يحدد وارداته ، ثم يكيف نفقاته على اساس تلك الواردات المحدودة لأن لا موارد له سواهـا ، ولأنه يتحتم عليه اذا شاء توازناً في حياته المالية أن لا ينفق الا بقدر ما يكسب .

أما الدولة فبأمكانها توزيع عبء نفقاتها ، مهما بلغ ، عـلى سائر المواطنين بمثابة فرائض او تـكاليف عامة (ضرائب ورسوم) .

ويساعد الدولة على هذا النهج، ان وارداتها مرنة، أي قابلة للزيادة والانقاص بعكس واردات الافراد المحدودة، اما الزيادة فواسطتها رفع معدلات الضرائب والرسوم أو احداث ضرائب ورسوم جديدة . وأما الانقاص فواسطته تخفيض تلك المعدلات او الغاء بعض الضرائب والرسوم القائمة .

ج – **ان الجباية لتأمين الكفاية.** فلا يجوز، في الاصل للدولة ان تجبي من الواردات الا بقدر ما تحتاج اليه من مال للانفاق في سبيل الخدمة العامة . ولذا كان عليها أن تبدأ بتحديد ما يلزمها من مال لسد نفقاتها ، قبل ان تعمل على

تقدير الواردات اللازمة لتغطيتها . فالجباية يجب ان تكون بقدر الكفاية دون زيادة او نقصان .

ولا بد لنا ، قبل انهاء هذا البحث ، من التنويه بأن الرأي مجمع على الرغم من الاسباب التي تبرر تقديم مناقشة النفقات ، على انه يتوجب على مهيء الموازنة عندما يعد موازنة النفقات ، ان يأخذ الواقع الاقتصادي وامكانات المكلفين بعين الاعتبار ، لأن الرغبة في تأمين الخدمات العامة لا يجوز ان تؤدي الى اثقال كاهل المواطنين بالضرائب والرسوم التي تفوق امكاناتهم وتلحق بهم الضرر والاذى .

ولقد نصت المادة ١٠٥ من النظام الداخلي على ان المجلس بعد التصديق على قانون قطع الحساب يصدق على موازنة النفقات .

ثانياً في تخصيص الاعتمادات :

ان التصويت على موازنة الواردات يرتدي الطابع التقديري ، بمعنى ان الحكومة تستطيع جباية الموارد المعينة في جدول الواردات — دون ان تتقيد بالمبلغ الاجمالي المقدر لها . وان للحكومة ان تستمر في الجباية ولو تجاوزت تحصيلاتها الواردات المقدرة . وبتعبير آخر ان اجازة الجباية غير مقيدة بارقام الواردات المقدرة .

اما التصويت على النفقات فهو ذو صفة تحديدية ، أي ان الارقام المدونة في موازنة النفقات والمسماة اعتمادات هي بمثابة « اجازة بالانفاق » ضمن حد معين وفي وجه معين لا يجوز تعديه او الانحراف عنه الا بالرجوع الى السلطة التشريعية .

والدليل على ذلك ان التصويت على الواردات ، يجري بصورة جماعية في حين أن التصويت على النفقات يجري بصورة تفصيلية . ومن هنا ينشأ مبدأ تخصيص الاعتمادات .

ويفهم بمبدأ التخصيص تعيين النفقات وتحديد مقاديرها في ابواب وفصول وبنود وفقرات. وهو يهدف الى منع الحكومة من استعمال الاعتمادات المفتوحة في الموازنة استعمالاً كيفيا . ويؤمن بالتالي رقابة صحيحة ودقيقة على الموازنة ويجعل السلطة التنفيذية مسؤولة عن حسن تنفيذها .

ويعني التخصيص، تقسيم موازنة النفقات الى ابواب ، يتعلق كل منها بوزارة من وزارات الدولة ثم الى فصول يختص كل منها بمصلحة تابعة لكل من تلك الوزارات ، ثم الى بنود تتعلق بنفقات متجانسة في نوعها وطبيعتها ضمن الفصل من الباب .

ويتجلى مفهوم مبدأ التخصيص في كيفية تصديق الاعتمادات . بمعنى انه اذا صدق المجلس الاعتمادات فصلاً فصلاً فهو يقيد الحكومة ضمن حدود الفصل تاركاً لها حرية التصرف باعتماداته من مناقلات في البنود والفقرات تجريها مستقلة ضمن ذلك الفصل . واذا صدق المجلس الاعتمادات بنداً بنداً فقد قيد الحكومة على نطاق أضيق اذ لا بد من الرجوع اليه عند حاجة الحكومة او رغبتها في نقل اعتماد من بند الى آخر

وكلما توسع المجلس في التخصيص ضيق على الحكومة في وجوه الانفاق ومقاديره ، وفرض عليها رقابته وسلطته . ولا تخلو المبالغة في التخصيص من محاذير ، اهمها عرقلة اعمال الدولة ، لأنه كثيراً ما يصعب عليها تقدير نفقاتها الجزئية تقديراً صحيحاً ، فضلاً عما تضيعه من الوقت في طلب المزيد من الاعتمادات وانتظار مصادقة المجلس عليها وما يبذله المجلس من الوقت في مناقشة تفاصيل الموازنة مما يؤخر تصديقها .

ومن مساوىء المبالغة في تضييق التخصيص ان الوزراء يعمدون الى المبالغة في تحديد نفقات وزاراتهم ، للتخلص من الرجوع الى المجلس مما يؤدي الى استفادتهم من اعتمادات مماثلة في سنوات مقبلة .

ويختلف تطبيق مبدأ التخصيص بين الاجمال والتفصيل باختلاف الدول .

ففي فرنسا وانكلترا يجري التصويت على الموازنة فصلاً فصلاً .

أما في لبنان فان التصويت يجري على الموازنة بنداً بنداً وفقاً للمادة ٨٣ من الدستور . على ان التخصيص يتناول الفقرات في بعض الاحيان (اعتمادات الطرق) .

وقد نص قانون المحاسبة العمومية في بعض مواده على تقييد الحكومة في تنفيذ الموازنة بتخصيص الاعتمادات كما أقرها المجلس وكما يفرضها الدستور وقانون المحاسبة العامة نفسه .

وهكذا يمكننا القول ان مفاعيل التخصيص هي الآتية :

– تقييد الوزراء بحدود الاعتماد دون اي تجاوز .
– تقييد الحكومة بوجوه الانفاق .
– اخضاع نقل الاعتمادات لقانون الا بين الفقرات (ما عدا فقرات اعتمادات الطرق).

النبذة الثانية – في تقييد المبادرة البرلمانية

لقد عرفنا ان الموازنة هي منهاج سياسة الدولة في سنة مقبلة . وعرضها على المجلس هو اطلاع النواب على مدى النشاط الذي تعتزم الدولة تحقيقه في الحقول العامة . والمجلس كممثل للشعب ومالك للسيادة القومية له مبدئياً حق مناقشة الحكومة في ما تعده للخدمة العامة، كما له ان يعدل مشروعها وفقاً لما يراه مناسباً لتحقيق تلك الخدمة .

غير ان الواقع البرلماني اثبت ان بعض النواب يغالون بممارستهم هذا الحق في المناقشة والاستجواب والنقد بشكل يعرقل اعمال المجلس ويؤخر تصديق الموازنة عن موعدها الدستوري مما يلحق بالدولة ضرراً محسوساً اذ تبقى بلا موازنة مدة من الزمن .

وهذا الواقع هو الذي حمل المشترعين الماليين على وضع اصول خاصة

بمناقشة الموازنة من شأنها تقييد حق البرلمان في المناقشة موفقين في ذلك بين حقه وسيادته من جهة، وضرورة اقراره الموازنة في الموعد الدستوري والحفاظ على تعادلها من جهة ثانية .

ولذلك نص الدستور والنظام الداخلي عندنا على قيود يمكن حصرها من حيث جوهرها بثلاث :

أ – تقييد حق الاقتراح والتعديل.
ب – تحديد امد المناقشة .
ج – قصر المناقشة على شؤون الموازنة .

أ – في تقييد حق الاقتراح والتعديل :

للنائب بمقتضى الدستور حق اقتراح القوانين وطلب تعديلها بالشكل الذي يروق له . غير ان هذا الحق ، فيما يختص بالموازنة ، محدود ببعض القيود ، بغية الحؤول دون زيادة نفقات ارضاء للناخبين قد تؤدي الى عجز في صندوق الخزينة .

١ – فالمادة ٨٤ من الدستور تنص : « لا يجوز للمجلس في خلال مناقشة الموازنة ومشاريع الاعتمادات الاضافية أو الاستثنائية ان يزيد الاعتمادات المقترحة عليه في مشروع الموازنة وفي بقية المشاريع المذكورة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها او بطريقة الاقتراح » .

« غير انه يمكنه بعد الانتهاء من تلك المناقشة، ان يقرر بطريقة الاقتراح ، قوانين من شأنها احداث نفقات جديدة » [١]

٢ – لا يجوز لمجلس النواب الغاء دائرة او وظيفة قائمة بموجب نظام معمول به ، وذلك بطريق الغاء الاعتمادات المدونة في الموازنة . فاذا شاء المجلس الغاء

١ – انظر المبادرة البرلمانية (الفصل الاول من الباب الخامس)

الدائرة او الوظيفة وجب تقديم مشروع قانون خاص بهذا الموضوع (المادة ٩٧ من النظام الداخلي) .

٣ – لا يجوز للمجلس رفض اعتماد وضع لوفاء دين عقدته الحكومة بموجب الدستور او القوانين المعمول بها (المادة ١٠٠ من النظام الداخلي) .

ب – **تقصير أمد المناقشة** : ان تطويل امد المناقشة يعيق تصديق الموازنة اويشل نشاط الحكومة . لذلك حددت الدساتير والانظمة في الدول البرلمانية امد المناقشة في الموازنة :

ففي انكلترا حدد مجلس العموم الداخلي مدة مناقشة النفقات غير الثابتة بعشرين يوماً قابلة التجديد لثلاثة ايام فقط . وعند انتهاء هذه المدة يقفل باب المناقشة وتعرض الموازنة للتصديق ، ويضطر النواب الى التصويت حتى على القسم الذي لم يتسن لهم التعرض لمناقشته .

وهكذا نرى – كما اثبت الواقع – ان من شأن تقصير امد المناقشة ان يحمل النواب على اختصارها ، وقصر اعتراضاتهم وملاحظاتهم على الامور الهامة ، مخافة ان تفوت المدة قبل ان يتاح لهم مناقشتها ويضطروا الى تصديق الموازنة كما وردت .

اما في لبنان فقد كان النظام الداخلي السابق لمجلس النواب ينص على بعض القيود المتعلقة بحق الكلام والمناقشة . اما النظام الحالي الذي صدر في ٦ ايلول سنة ٩٥٣ فقد اكتفى في المادة ١٠٤ بتحديد ١١ شباط من السنة موعداً اخيراً لاقرار الموازنة حتى اذا انقضى هذا التاريخ ولم يصدق المجلس على الموازنة اعتبرت مصدقة ، ولكن شرط ان تكون الحكومة قد قدمت مشروعها ضمن المهلة الدستورية اي قبل حلول تشرين الاول من السنة السابقة ، والا فتجدد الدورة الاستثنائية الى ان يفرغ المجلس من اقرار الموازنة .

ولكن نص المادة ١٠٤ المذكورة يتناقض مع نص المادة ٨٦ من الدستور التي تطبق وحدها بالنظر لهذا التناقض .

فالمادة ٨٦ من الدستور تنص على ما يلي :

« اذا لم يبت مجلس النواب في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه ، فرئيس الجمهورية يدعو المجلس فوراً لدورة استثنائية تستمر لغاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة . واذا انقضت الدورة الاستثنائية هذه ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة ، فلرئيس الجمهورية ان يضع مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء يجعل بموجبه المشروع المذكور بالشكل الذي تقدم به الى المجلس مرعياً ومعمولاً به » .

على انه لا يجوز لرئيس الجمهورية ان يستعمل هذا الحق ، الا اذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل .

وتنص المادة ٣٢ من الدستور على ما يلي :

« يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين : فالعقد الاول يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر اذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار.

والعقد الثاني يبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من تشرين الاول **وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتدوم مدة العقد الى آخر السنة** .

ويستنتج من هذه النصوص القواعد التالية :

اولاً – ان المهلة الطبيعية لمناقشة الموازنة تبتدىء يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من تشرين الاول من كل سنة وتنتهي في ٣١ كانون الاول .

ثانياً – اذا لم تكف هذه المهلة فيجب تمديدها بدورة استثنائية الى آخر كانون الثاني – لا الى العاشر من شباط كما جاء في النظام الداخلي .

ثالثاً – اذا لم تكف هذه المهلة فثمة احدى حالتين :

الاولى – اذا كان مشروع الموازنة لم يحـــل على المجلس قبل بداية العقد بخمسة عشر يومـــا على الاقل فيجب على الحكومة ان تمدد الدورة الى ان يتمكن المجلس من التصديق على الموازنة .

الثانية – اما اذا كانت الحكومة قد احالت المشروع على المجلس قبل بداية العقد بخمسة عشر يوماً ، فان لرئيس الجمهورية الخيار بين ان يمدد الدورة مرة ثانية ، او ان يصـدر مرسومـــاً بموافقة مجلس الوزراء يجعل بموجبه مشروع الموازنة مرعياً ومعمولاً به .

ج – قصر المناقشة على شؤون الموازنة :

ان تحديد امد المناقشة يستتبع ضرورة قصرهـــا على شؤون الموازنة وقد راعت الدول هذه الضرورة وضمنت انظمتها النصوص اللازمة .

ففي مجلس العموم البريطاني حظر النظـــام على الاعضاء كل بحث لا علاقة مباشرة له بالموازنة . وخول رئيس المجلس حق لفت نظر الاعضاء للعودة بهم الى الموضوع اذا مـــا حاول احدهم انتهـــاز المنـــاسبة للتطرق الى موضوع آخر .

وقد درج لبنان على هذه القاعدة فلا يجوز اثناء مناقشة الموازنة ان يتعرض النواب الى غيرها من المواضيع او الابحاث . (المادة ٣٢ من الدستور) .

ولكن مجالسنا قد توسعت في هذا النص مرات عديدة فأجازت لنفسها بحث مواضيع اخرى مع درس الموازنة .

يتضح مما تقدم ان تقييد حق المبادرة البرلمانية هو من المبادىء الاساسية التي اعتنقتهـــا معظم الدول موفقة بين حق المجلس في منـــاقشة الموازنة وحق الحكومة في المحافظة على تعادلها وسرعة اقرارها .

النبذة الثالثة – المناقشة والتصويت

١ – المناقشة : لقد بحثنا في فصل سابق اصول المناقشة والتصويت وهي تطبق مبدئياً في مناقشة مشروع الموازنة والتصويت عليه .

فان جلسة المذاكرة في الموازنة، تبدأ عادة بمناقشة عامة يستهلها وزير المالية ببيان يشرح فيه الاعتبارات المالية والاحصائية والاقتصادية التي استندت اليها الحكومة في اعداد المشروع .

ثم يتبعه مقرر اللجنة أو رئيسها بتلاوة تقرير اللجنة الذي يكون عادة مفصلاً ، يسهب فيه منظمه في بيان الاسباب التي حملت اللجنة على تبني مشروع الحكومة أو تعديله .

ثم يعطى الكلام للنواب المقيدين في جدول الكلام بالترتيب الذي استأذنوا فيه للتكلم .

وفي المناقشة العامة يتضح اتجاه المجلس ويظهر ما اذا كان يرغب في الانتقال الى منـاقشة مختلف ابواب الموازنة وفصولها وبنودهـــا ام انه ينزع الى رد الموازنة جملة .

فـان المجالس النيابية تلجأ احياناً الى رفض مشروع الموازنة برمته لتحقيق اهداف سياسية او لشل عمل الحكومة واكراهها على الاستقـالة . وقد يكون الرفض كلياً ، وهذا يعني ان الاغلبية النيابية غير راضية عن سياسة الحكومة ، وانه يطلب اليهـــا ان تتخلى عن الحكم . وقد يكون الرفض جزئياً يتعلق باحدى الوزارات فقط وهذا يعني ان المجلس يطلب الى الوزير المذكور ان يستقيل .

فاذا لم تستقل الحكومة ولم يقلها رئيس الدولة فلا يبقى امامه الا ان يحل المجلس .

ومن الشواهد التاريخية على ذلك مـــا حدث في فرنسا سنة ١٨٧٧ . فان

حكومة برغلي المنبثقة عن الاقلية النيابية تقدمت بمشروع الموازنة ، فردهـا المجلس برمتها هادفاً الى حملها على الاستقالة . ولكن رئيس الجمهورية ماكماهون تشبث بالحكومة وحل المجلس ، فجاءت الانتخابات باكثرية معادية للرئيس المذكور وقامت على كره منه وزارة جديدة من الاغلبية وطرح مشروع الموازنة نفسه على المجلس فاقره .

وفي سنة ١٨٧٢ رفض مجلس العموم البريطاني اقرار مشروع الموازنة الذي قدمته حكومة (وليم بيت) لمعارضته الاغلبية النيابية لها . فلجأ الملك جورج الثالث الى حل المجلس . وجاءت الانتخابات النيابية باكثرية موالية لوليم بيت اقرت مشروع الموازنة الذي سبق رفضه .

٢ – التصويت – بعد الانتهاء من المناقشة العامة ينتقل المجلس الى مناقشة البنود والتصويت عليها بنداً بنداً ، دون الحاجة لقرار بوجوب هذا الانتقال كما كان يحصل في النظام الفرنسي وفي نظامنا القديم .

ان مناقشة الموازنة والتصويت عليها بنداً بنداً ، مفروض بنص المادة ٧٣ من الدستور « يقترع على الموازنة بنداً بنداً » ومنصوص عليه ايضاً في المادة ٩٨ من النظام الداخلي « تطرح الموازنة ومشاريع الاعتمادات الاضافية للتصويت بالبنود ».

ويقدم في العرض على التصويت طلب الغاء الاعتماد ثم طلب تخفيض الاعتماد وفي النهاية طلب اقرار الاعتماد المقرر من اللجنة وبعده طلب اقرار الاعتماد الموضوع من قبل الحكومة (المادة ١٠١)

واذا قدم طلبان بالتعديل وكان الطلبان مختلفين في الرقم ، فيطرح للتصويت طلب الرقم الاكبر (المادة ١٠٢) .

ولا يجوز ان يصوت على اكثر من اقتراحين بالتخفيض ، فاذا سقط الاقتراحان طرح للتصويت الرقم المعتمد من قبل اللجنة . فاذا سقط ، اعتمد الرقم الموضوع من قبل الحكومة .

بعد ان تنتهي مناقشة بنود النفقات والتصويت عليها تفصيلاً وجماعيا يشرع المجلس بالتصويت على قانون الموازنة وفي النهاية على موازنة الواردات باباً باباً .

واخيراً يجري التصويت الجماعي على الموازنة بكاملها بالمناداة بالاسماء ولا ولا يبقى لتصبح نافذة الا ان ينشرها رئيس الجمهورية .

الفصل السادس

في موازنة المجلس

١ – يقوم مكتب المجلس بتحضير مشروع موازنة المجلس ضمن حدود الاعتمادات التي يتفق عليها بين المكتب والحكومة . وتطبق بشأن درس موازنة المجلس واقرارها الاصول المعينة لموازنة الدولة .

٢ – تنفذ موازنة المجلس بحوالات يوقعها الرئيس ونائبه بالاشتراك مع احد اميني السر وتراعى في تنفيذها احكام قانون المحاسبة العمومية .

٣ – ترسل في نهاية السنة جداول بالاعتمادات المصروفة الى وزارة المالية مصدقة من الرئيس او نائبه وتطبق في شأنها قواعد قانون المحاسبة العمومية .

الباب الثامن

اختصاصات المجلس بالرقابة

علاقات الحكومة بالمجلس

ان علاقات الحكومة بمجلس النواب تقوم على غايتين :

الاولى – تزويد المجلس بالمعلومات اللازمة التي تمكنه من ممارسة صلاحياته في التشريع وفي الرقابة .

الثانية – تعيين مسؤولية الوزراء السياسية .

فكيف يتمكن المجلس من استقصاء المعلومات informations التي يراها لازمة لممارسة عمله النيابي ؟

هنالك ثلاث طرائق :

ا – التحقيق البرلماني

ب – الاسئلة

ح – الاستجوابات

الفصل الاول

التحقيق البرلماني

عندما يرغب المجلس بالاطلاع على معلومات تتيح له ممارسة صلاحياته ، فانه يكلف لجنة من اعضائه لجمع هذه المعلومات ، وتقديم تقرير يتخذ على ضوئـه القرار المناسب .

ان حق المجلس بتعيين لجنة لاجراء تحقيق برلمـاني لم ينص عليـه الدستور ، ولكنه يتحدر من فكرة تقوم على ان كل مجلس مدعو للفصل في قضية مـا ، يجب عليه ان يتزود بالمعلومات الكافية عن هذه القضية .

ان التحقيق البرلماني قد عرف في انكلترا منذ نهاية القرن السابع عشر . وعرف في فرنسا على نطاق ضيق قبل دستور ١٨٧٥ بواسطة اللجان الدائمة التي كانت توسع صلاحياتها ، فلا تقصرها على تحضير الاعمال التشريعية بل تتعداها الى رقابة على الادارة وعلى الحكومة .

اما بعد دستور ١٨٧٥ فقد استخدم التحقيق البرلماني على نطاق واسع، وكان للجان التحقيق البرلمانية اثر كبير في اعمال الرقابة .

لقد استخدم التحقيق البرلماني للتأكد من « سير الاعمال في مصالح الدولة » ولتوضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام ، وتثير التساؤل عما اذا كان ثمة تصرفات مشبوهة تستتبع مسؤولية الحكومة السياسية (كقضية ستافسكي) .

ان نظامنا القديم لم يكن ينص على لجان تحقيق ولكن المجلس كان يستند على الفقرة الاخيرة من المادة ١٦ التي تنص على جواز «تعيين لجان خاصة حسب مقتضى الحال » وذلك للتحقيق في قضايا معينة .

ولكن النظام الحالي قد كرس الاجتهاد السابق بنصوص صريحة، استوحيت اكثرها من النظام الفرنسي ولكنها ظلت قاصرة عن اداء مهمتها بالنظر لنقص التشريع كما سنرى .

١ ـ مدى صلاحيات لجنة التحقيق بالنظام الفرنسي [١]

لكي تتمكن لجنة التحقيق من القيـام بمهمتها يجب ان تتمتع بالصلاحية لاستجواب الموظفين وغيرهم من المواطنين .

ففيما يختص بالموظفين ليس للجنة سلطة مباشرة عليهم ، ولكن الوزير ، وهو رئيس جميع الموظفين التابعين لادارته ، يحتم عليهم ان يجيبوا على اسئلة اللجنـة (باستثناء ما تفرضه شرعة سر المهنة) .

وعندما تكلف لجنة بالتحقيق ، فان الوزير لا يتأخر عن ان يعلن لها انـه يضع تحت تصرفها جميع وسائل الاستقصاء التي يملكها .

اما سائر المواطنين، فلم يكن من نص يلزمهم بالمثول امام اللجنة في فرنسا. ولذلك صدر بتاريخ ٢٣ اذار سنة ١٩١٤ قانون يتعلق باداء الشهادة امام لجان التحقيق البرلمانية اطلق عليه اختصاراً اسم «قانون السلطات القضائية للجـان التحقيق البرلمانية » . ولكن هذه التسمية لا تخلو من الغـلو . فلجان التحقيـق ليست هيئة تحقيق قضائية ، انها لا تقدر ان تـأمر بتفتيش البيوت او ان تقرر المصادرة ، او ان تصدر مذكرات توقيف . ان القانون يتعلق بالشهادة فقط.

فالشاهد الذي يدعى امام اللجنة البرلمانية يجبر على الحضور ويحلف اليمين . فاذا رفض الحضور او حلف اليمين فانه يتعرض لعقوبة مزدوجة ، ولكن من قبل المحاكم لا من قبل اللجنة البرلمانية .

(١) لافايار صفحة ١٠٩٢ .

وهذه العقوبة هي(١) غرامة قدرها الف فرنك (٢) احضاره بواسطة القوة المسلحة بناء على طلب النيابة العامة .

والشاهد الذي يحلف اليمين ويخفي الحقيقة يحكم عليه من قبل المحكمة الجزائية بجريمة الشهادة الكاذبة .

على ان قانون ١٩١٤ لا يولي هذه الصلاحيات حكماً لكل لجنة تحقيق ، بل لا بد من قرار خاص من المجلس يولي اللجنة هذه الصلاحيات شبه القضائية .

لقد انتقد هذا القانون باعتبار انه يمس مبدأ تفريق السلطات . وفي سنة ١٩٢٥ لوحق احد اعضاء مجلس الشيوخ امام محكمة الجزاء بتهمة رفض حلف اليمين امام لجنة التحقيق ، فتذرع بلا دستورية قانون ١٩١٤ . ولكن المحكمة رفضت دفعه بحجة ان المحاكم في فرنسا لا تملك الحق بمراقبة دستورية القوانين.

ان لجنة التحقيق ليست اكثر من جهاز لجمع المعلومات . فليس لها ان تتخذ قراراً ما . واذا كشف تحقيقها عن اعمال تقع تحت طائلة قانون العقوبات، فانها تبلغ الامر الى وزير العدل ، وتحيل عليه ملف التحقيق لاتخاذ الاجراءات اللازمة ، وتنحصر مهمتها فيما عدا ذلك بتقديم تقريرها الى المجلس مشفوعاً بالاقتراحات التي ترتئيها .

ان لجان التحقيق البرلمانية غير مرغوب فيها ، لأن التحقيق البرلماني يجري بواسطة رجال سياسيين ينحرفون مع اهواء احزابهم ، ولا يضمن تجردهم .

٢ – التحقيق البرلماني في نظامنا الحالي (المواد ٩١ – ٩٤)

المادة ٩١ – لمجلس النواب ان يقرر اجراء تحقيق برلماني في شكوى تقدم اليه او مشروع يطرح عليه للمناقشة او في معرض سؤال او استجواب.

المادة ٩٢ – يجري التحقيق البرلماني بواسطة لجنة برلمانية تنتخب من قبل مجلس النواب او من قبل احدى اللجان وترفع لجنة التحقيق بنتيجة اعمالها تقريراً للهيئة التي انتدبتها .

المادة ٩٣ – للجنة التحقيق ان تطلع على جميع الاوراق في مختلف دوائر الدولة وان تطلب تبليغها نسخاً عنها وان تستمع الشهود وتطلب جميع الايضاحات التي ترى انها تفيد التحقيق الذي تباشره .

المادة ٩٤ – يمكن المجلس ان يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية شرط ان توافق على هذا القرار الاكثرية المطلقة من مجموع عدد نواب المجلس .

ليس في هذه المواد ما يستلفت النظر غير نص المادة ٩٤ التي تبيح للمجلس ان يولي لجان التحقيق البرلمانية « سلطات هيئات التحقيق القضائية » .

وهو تدبير خطير يتجاوز بخطورته حدود القانون الفرنسي الصادر في اذار سنة ١٩١٤ . فهذا القانون لم يول اللجان سلطات هيئات التحقيق القضائية . انه يتعلق فقط بالشهادة امامها :

Les commissious d'enquête ne sont pas des juridictions d'instructions (١)

ومع ذلك فقد انتقد القانون بشدة لعدم دستوريته ، لأن فيه بعض الافتئات على السلطة القضائية . فما القول في نص المادة ٩٤ من نظامنا الداخلي وهو يولي اللجنة البرلمانية سلطات قضائية بصورة مباشرة ؟

ان عبارة « سلطات هيئة التحقيق القضائية » تتسع لعمل قضائي ضخم ، يتناول التحقيق مع الشاكي والمتهمين والشهود ، كما يتناول تفتيش المنازل وضبط الاشياء ووضع الاختام واصدار مذكرات التوقيف والاحضار . فهل يعقل ان يكون هذا مقصد المشرع ؟

لا شك ان نص المادة ٩٤ هو من النصوص المعيبة بالغموض والنقص والتناقض ولذلك فهو يحتاج لتفسير يوضح معناه ويحدد مداه .

---

(١) لافاريار صفحة ١٠٩٢ .

فاذا رجعنا الى الاعمال التحضيرية اي مناقشات مجلس النواب عند وضع هذا النظام ، وجدنا ان هذه المادة على خطورتها قد مرت في المجلس بدون مناقشة .

فلا بدا اذن من الرجوع الى المصادر التاريخية اي الى القانون الفرنسي الصادر في اذار سنة ٩١٤ الذي استوحي منه نص المادة ٩٤ والى حكمة تشريعية « le ratio legis »[1]

واستناداً الى المصدر التاريخي اي قانون ١٩١٤ الفرنسي يجب ان نضيق مفهوم « سلطات هيئات التحقيق القضائية » في معرض هذا الموضوع فنقصره على سلطة التحقيق مع من يجب التحقيق معهم بوصفهم شهوداً ولو كان بينهم من يمكن ان يكون بالنتيجة مدعى عليه . ذلك لان حكمة تشريع القانون المشار اليه هي تأمين احضار الشهود امام لجنة التحقيق البرلمانية ، لتتمكن من جمع المعلومات في الموضوع الذي تحقق فيه توطئة لاجراءات قد تكون سياسية وقد تكون عدلية .

فعبارة « سلطات هيئة التحقيق القضائية » اذن تقتصر على ممارسة هذه السلطات ازاء الشهود فقط .

فما هي سلطات هيئة التحقيق القضائية ازاء الشهود ؟

والجواب على هذا السؤال ينبغي ان نعرف اولاً ماذا يمكن الشاهد ان يرتكب من افعال مغايرة للقانون عندما يستدعى للتحقيق ؟

– قد يكون ثمة العديد من الافعال التي يمكن ان تستلزم تدخل سلطة التحقيق القضائية ازاء الشاهد ولكننا سنحصر بحثنا في خمسة من هذه الافعال فقط بالنظر لاحتمال وقوعها اكثر من سواها :

يستطيع الشاهد :

(١) المدخل للعلوم القانونية للدكتور سليمان مرقص صفحة ٢٢٣ , ٢٢٥

اولاً – ان يتخلف عن الحضور رغم التبليغ الاصولي .

ثانياً – ان يبدي عذراً كاذباً عن تخلفه عن الحضور .

ثالثاً – ان يمتنع عن حلف اليمين .

رابعاً – ان يكتم معلوماته .

خامساً ان يشهد زوراً .

فما هو الحل في كل من هذه الحالات الخمس ؟

اولاً – الشاهد الذي يتخلف عن الحضور :

تنص المادة ٨٤ من الاصول الجزائية .

« كل من دعي لاداء الشهادة مجبر على الحضور امام قاضي التحقيق واداء الشهادة بعد حلف اليمين ، والا استهدف لغرامة لا تجاوز – ٣٠٠ – ليرة لبنانية يفرضها قاضي التحقيق بعد استطلاع رأي المدعي العام بموجب قرار نافذ في الحال » .

« ولقاضي التحقيق ان يقرر جلب الشاهد بالاحضار » .

ان تقرير جلب الشاهد بالاحضار لا يستلزم تدخل النيابة العامة فبامكان لجنة التحقيق البرلمانية ان تقوم به بدون صعوبة قانونية .

ولكن ما القول في تغريم الشاهد وهو أمر لا يجوز الا بعد استطلاع رأي النيابة العامة ؟

من يمثل النيابة العامة امام لجنة التحقيق البرلمانية ؟

وهل يجوز فرض العقوبة عن طريق القياس ؟

ان اللجنة البرلمانية تتمتع بسلطات هيئة التحقيق القضائية ولكنها ليست هيئة قضائية ، ليست قاضي التحقيق والنص يفرض العقوبة على من يتخلف عن الحضور امام قاضي التحقيق .

امام هذا النقص في التشريع وعدم الانسجام في النصوص يتوجب علينا ان نقرر انه لا يمكن تغريم الشاهد المتخلّف عن الحضور عملاً بقاعدة « لا عقوبة بدون نص » ولا يمكن تغريمه ايضاً لعدم النص على من يمثل النيابة العامة امام لجان التحقيق لتبدي رأيها قبل تقرير الغرامة .

ثانياً – العذر الكاذب :

– تنص المادة ٤٠٧ من قانون العقوبات ان الشاهد الذي يبدي عذراً كاذباً يستحق الحبس ثلاثة أشهر على الاكثر فضلاً عن الغرامة التي يقضي بها عليه بسبب تخلفه عن الحضور .

فلو فرض، ان شاهداً دعي امام قاضي التحقيق فاعتذر عن الحضور واتضح للقاضي ان عذره كاذب فيمكن ان يقرر بعد استطلاع رأي النيابة العامة توقيفه .

فهل تملك لجنة التحقيق البرلمانية هذا الحق ؟

– لا شك ان الجواب بالنفي هو الصحيح. قد يكون للجنة ان تنظم محضراً في الواقع تحيله على النيابة العامة التي تملك حق الادعاء، ولكن ما ذكرناه بشأن العقوبة عن التخلف عن الحضور ينطبق على هذه الحالة ايضاً . فلا يمكن فرض عقوبة بطريق القياس . والفعل الذي لم ينص القانون على عقوبة له لا يمكن لقاضي التحقيق ان يوقف الشخص الذي ارتكبه .

ثالثاً – الامتناع عن حلف اليمين :

ان قانون اذار سنة ١٩١٤ الفرنسي قد نص على عقوبة بحق من يمتنع عن حلف اليمين امام لجنة التحقيق البرلمانية .

اما عندنا فليس ثمة قانون كالقانون الفرنسي وكذلك ليس في قانون العقوبات نص يعاقب من يمتنع عن حلف اليمين .

فيستنتج من ذلك ان ليس بامكان لجنة التحقيق البرلمانية عندنا ، ان تتخذ اي تدبير بحق الشاهد الذي يمثل امامها ويرفض ان يحلف اليمين .

ولو توسعنا بالتفسير – وهذا امر غير جائز في القضايا الجزائية – وقلنا ان المادة ٨٤ من الاصول الجزائية تنص على ان كل من دعي لأداء الشهادة مجبر على الحضور امام قاضي التحقيق واداء الشهادة بعد اليمين والا استهدف للغرامة، وقلنا ان الجبر لا يتناول الحضور فحسب بل يتناول ايضاً اداء الشهادة وحلف اليمين ، فاننا سنصطدم مرة اخرى بقاعدة لا عقوبة بدون نص ، لانه لا يجوز فرض العقوبة بطريق القياس .

رابعاً – وخامساً – كتم المعلومات وشهادة الزور :

تنص المادة ٤٠٨ من قانون العقوبات :

« من شهد امام سلطة قضائية او قضاء عسكري او اداري فجزم بالباطل او انكر الحق او كتم بعض او كل ما يعرفه من وقائع القضية التي يسأله عنها عوقب بالحبس من ثلاثة اشهر الى ثلاث سنوات ..

هل يطبق هذا النص على من شهد زوراً امام لجنة التحقيق البرلمانية او كتم معلوماته عنها ؟

ليست لجنة التحقيق سلطة قضائية ولا قضاء عسكرياً ولا قضاء ادارياً . ولذلك لا يمكن تطبيق هذا النص .

ماذا بقي اذن من « السلطات » التي اشارت اليها المادة ٩٤ من النظام الداخلي ؟

لا شيء غير احضار الشاهد بالقوة . وحتى هذا الامر يمكن ان يكون موضوع جدل .

ان المشترع الفرنسي قد تنبه لهذا الامر ولذلك وضع قانون اذار سنة ١٩١٤

فلا بد اذاً لتدارك هذا النقص عندنا من سن تشريع خاص يتعلق باداء الشهادة امام لجان التحقيق البرلمانية .

ولقد وضعنا هذا المشروع ونثبت نصه فيما يلي :

مشروع قانون يتعلق بالشهادة امام لجان التحقيق البرلمانية

المادة الاولى — كل من دعي للشهادة امام لجنة تحقيق برلمانية يجبر على الحضور واداء الشهادة بعد حلف اليمين .

المادة الثانية — تعتبر الشهادة امام لجنة التحقيق البرلمانية بمنزلة الشهادة امام السلطات القضائية .

المادة الثالثة — تطبق بحق الشهود الذين يدعون امام لجنة التحقيق البرلمانية النصوص الجزائية لجهة التخلف عن الحضور او تقديم العذر الكاذب او شهادة الزور او كتم المعلومات او غير ذلك من الافعال التي تقع تحت طائلة قانون العقوبات .

المادة الرابعة — تتحرك دعوى الحق العام بحق الشهود المشار اليهم في المادة السابقة بناء على اخبار من لجنة التحقيق البرلمانية يقدم بواسطة وزارة العدل مرفقاً عند اللزوم بالوثائق المثبتة .

المادة الخامسة — يعمل بهذا القانون فور نشره بالجريدة الرسمية .

الفصل الثاني

الاسئلة Les questions

١ — ما هو السؤال : السؤال هو استيضاح عن قضية معينة يوجهه احد النواب الى الحكومة او الى احد الوزراء .

ان طريقة الاسئلة مستمدة من التقليد البرلماني الانكليزي . فالنواب الانكليز يلجأون الى الاسئلة لانهم لا يلجأون الى الاستجواب الا نادراً . ولقد خصص مجلس العموم الانكليزي الثلاثة ارباع الساعة الاولى من كل جلسة للاسئلة التي يجيب عليها الوزراء عادة بكل ايجاز بكلمات «نعم» او لا اعرف»

ولقد قال احد الصحفيين الانكليز بهذا الشأن ما معناه :

ان سيل الاسئلة المكوكبة [١] وغير المكوكبة تنصب على رؤوس الوزراء يوماً بعد يوم طيلة دورة الانعقاد . وليست من المهمات السهلة مهمة الحكومة بمجابهة السائلين الملحاحين باجوبة يمكن ، في آن واحد ، ان لا تسبب للحكومة حرجاً وان لا تظهرها بمظهر المتهرب. وان حق النائب المعارض بتوجيه الاسئلة الى الحكومة من شأنه ان يحمل الحكومة على الاهتمام بامور الشعب ، وعلى تجنب العمل في الظلام travailler dans l'ombre

(١) السؤال المكوكب هو الذي يعلم عليه باشارة النجمة * للدلالة على انه يطلب له جواب خطي .

ان حق النواب في ان يطلبوا في الجلسة العلنية ايضاحات عن بعض القضايا التي لا تستلزم بالنظر لبساطتها مناقشة او تصويتاً، لم يكن موضوع نص خاص في الانظمة الداخلية القديمة للمجالس النيابية . ولكنه كان نتيجة طبيعية للنظام البرلماني . ثم كرس هذا الحق بنصوص اخذت تتطور مع الزمن حتى اصبحت بعد دستور فرنسا لسنة ١٨٧٥ تجيز بشكل جازم لكل نائب ان يوجه الى الحكومة السؤال الذي يريد ، ولكن شرط ان يقبل الوزير السؤال . فاذا لم يقبله فلا يبقى امام النائب الا ان يستجوب الحكومة .

٢ – وكما تكون الاسئلة شفهية يمكن ان تكون خطية :

أ – الاسئلة الشفهية : ان الاسئلة الشفهية بموجب النظام الفرنسي تدون تباعاً في جدول خاص وفقاً لتاريخ ورودها ، وينبغي ان تقبل الحكومة بالجواب على السؤال اذ قد يكون وارداً في غير وقته المناسب .

والسؤال الشفهي لا يفتح الباب لأكثر من محاورة بسيطة بين السائل والوزير لا تتجاوز الخمس دقائق . **اما سائر النواب فلا يسمح لهم بالتدخل .**

ان المجلس الوطني الفرنسي يخصص للاسئلة الشفهية جلسة في كل شهر بالاضافة الى عشرة اسئلة توضع في رأس جدول الاعمال كل يوم جمعة .

وبما ان الاسئلة الشفهية لا تضع مسؤولية الوزراء على بساط البحث فان النواب لا يلجأون اليها الا قليلاً .

ان المادة ٦٨ من نظامنا الداخلي قد اعطت « لكل نائب حق توجيه الاسئلة الشفوية او الخطية الى الحكومة بمجموعها او الى وزير من الوزراء في الدورات العادية او الاستثنائية ، فاذا كان السؤال شفوياً وجه في الجلسة المخصصة للاسئلة والاستجوابات وكان للوزير ان يجيب فوراً او يطلب تأجيل الجواب الى الجلسة التالية او يطلب توجيه السؤال خطياً » .

« واذا كان السؤال خطياً يوجه الى الحكومة او الى الوزير بواسطة رئيس

المجلس، ويجب على الحكومة اعطاء الجواب عليه في مدة عشرة ايام على الاكثر من تاريخ ابلاغه . ويطبع السؤال والجواب ويوزعان على اعضاء المجلس ويتلى في الجلسة المخصصة للاسئلة والاستجوابات » .

ويقتضي المادة ٥٤ من النظام الداخلي « تخصص جلسة واحدة في الاسبوع على الاقل في اثناء كل من الدورات للاسئلة والاستجوابات . ولا يجوز طرح الاسئلة ولا مناقشتها في الجلسات المخصصة لدرس المشاريع والاقتراحات الا بموافقة مسبقة من المجلس . »

ان نظامنا الداخلي قد بالغ بتخصيص جلسة كل اسبوع للاسئلة والاستجوابات والنظام القديم كان على غرار النظام الانكليزي يخصص فقط نصف الساعة الاولى من الجلسة للاسئلة والاجوبة . فاذا بقي بعد ذلك شيء منها يدرج في جدول اعمال الجلسة التالية .

ولكن نصف الساعة هذا قد حول في النظام الجديد عن غايته واصبح مخصصاً للتعليق على موضوع الاوراق الواردة .

« لكل من النواب حق التعليق على موضوع الاوراق الواردة مرة واحدة شرط ان لا تتعدى مدة الكلام خمس دقائق وشرط ان لا تتعدى نصف الساعة كل الفترة المخصصة لتلاوة الاوراق والتعليق عليها » (الفقرة الثانية من المادة ٥٩) .

ان التعليق على الاوراق كثيراً ما يرتدي طابع السؤال . ولكن نواب المجلس قد درجوا لا على تعليق بسيط على موضوع الورقة الواردة ، بل على مناقشة حقيقية يتكلم فيها غالباً عدد كبير من النواب. لا بل ان رئيس المجلس احياناً لا يسمح بالانتقال من موضوع ورقة الى موضوع ورقة اخرى ، ما لم يستنفد اقوال النواب جميعاً . وهذا في نظرنا مخالف لغاية المشرع الذي جعل نصف الساعة الاولى في الاصل للاسئلة الشفهية الموجزة والاجوبة الموجزة عليها.

ومن يراقب جلسات المجلس عندنا يلاحظ ان نصف الساعة الاولى، قد تحول تماماً عن غايته فاصبح مجالاً لمباراة خطابية بين النواب ، ينتقدون فيه اعمال الحكومة او يهاجمون الوزراء . لا بل ان حماس النواب والحضور ينطفىء بانتهاء نصف الساعة هذا عندما يعلن الرئيس الانتقال الى جدول الاعمال . فعندئذ ترى اكثر الصحفيين قد تركوا مقاعدهم وانصرفوا ، كأن المشاريع ومناقشتها لا تهم الرأي العام اكثر مما تهمه مهاجمة الحكومة ، وترى النواب انفسهم قد بدأوا يتحركون لترك القاعة الى احدى غرف المجلس حيث يتسامرون ويدخنون .

ب — الاسئلة الخطية :

١ — في سنة ١٩٠٩ تبنى المجلس الفرنسي التقليد الانكليزي بشأن الاسئلة الخطية . فكل سؤال يقدم خطياً بايجاز ينشر بكامله في المحضر التفصيلي لجلسات المجلس . وينشر خلال شهر ، جواب الحكومة عليه . الا ان للحكومة بان تعلن بان المصلحة العامة تقضي عليها بالامتناع عن الجواب كما ان لها ان تطلب مهلة اضافية لا تجاوز شهراً .

ان الاسئلة الخطية كما كانت في نية النائب الفرنسي الذي اقترح ادخالها في النظام يجب ان تستخدم للاستعلام عن السياسة الخارجية وذلك لتوفير مناقشة شفهية قد لا تكون مناسبة . ولكن النواب انحرفوا بالاسئلة الخطية عن غايتها الحقيقية فاصبحت من جهة كثيرة العدد ، ومن جهة ثانية، تتناول اموراً تافهة. لقد اصبحت وسيلة للنواب ليطلبوا من الحكومة ايضاحات تهم ناخبيهم ، يبرهنون لهم بواسطتها انهم يهتمون بشؤونهم ، لا بل ان الاسئلة قد اصبحت سبيلاً للحصول على فتاوى في تفسير القانون بشأن بدلات الايجار او النفقات يتذرع بها امام المحاكم [١] ولذلك درجت الحكومة ، لكي تقطع الطريق على مثل هذه الوسائل، ان تجيب على المسألة حافظة للمحاكم حقها بالتفسير القضائي.

(١) لافاريار صفحة ١٠٩٥ .

٢ — ليس في نظامنا الداخلي الحالي نص كنص المادة ١٦٦ من النظام القديم بشأن قبول الحكومة بالسؤال المطروح . بل ان النص اوجب على الحكومة اعطاء الجواب على السؤال الخطي بخلال عشرة ايام كما مر بنا .

فبعد ورود الجواب يدرج الرئيس السؤال والجواب معاً في جدول اول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجوابات. وكذلك يدرج السؤال وحده اذا مضت المدة المذكورة في المادة ٦٨ ولم يرد عليه الجواب (المادة ٧١). وعلى الرغم من سكوت النص فان السؤال والجواب ينشران في المحضر التفصيلي . وفي الجلسة العلنية ، بعد تلاوة السؤال وجوابه يحق للسائل ان يتناول الكلام في موضوع سؤاله مرة واحدة ، وللحكومة ان تجيب . وبعد ذلك للنائب صاحب السؤال ان يعلن اكتفاءه بجواب الحكومة او ان يحول سؤاله الى استجواب واذ ذاك تجرى عليه معاملة الاستجوابات .

يتضح من هذه النصوص ان للنائب حق تحويل سؤاله الى استجواب في حالتين :

الاولى — اذا لم تعط الحكومة جوابها على السؤال .

الثانية — اذا اعطت جواباً لم يكتف به النائب السائل .

ويتضح من ذلك ان السؤال والجواب عندنا ، كما هو في النظام الفرنسي، لا يفتح الباب لمناقشة في الموضوع من سائر النواب . ولكن المجلس عندنا كان يأخذ من اجوبة الحكومة على اسئلة النواب مناسبة لمناقشات عامة تتناول سياسة الدولة ويشترك فيها جميع النواب كأنها مناقشة في استجواب .

ففي جلسة اول كانون الاول سنة ٩٥٣ تلي جواب الحكومة على سؤال للنائب نعيم مغبغب بشأن النقطة الرابعة فاعلن النائب انه يكتفي بجواب الحكومة . وعلى الرغم من ذلك ، طلب بعض النواب التكلم في الموضوع فاذن لهم الرئيس وفتحت مناقشة طويلة بهذا الشأن اشترك فيها اكثر من خمسة

عشر نائباً تناولوا بالبحث تاريخ النقطة الرابعة واعمالها ونتائجها .

ان هذا السماح بالمناقشة من رئيس المجلس يخالف مقصد المشرع . وكان يجب ان تنتهي هذه القضية عندما اعلن النائب السائل انه يكتفي بجواب الحكومة .

اما النواب الذين لا يقتنعون ، فان لهم ان يقدموا للحكومة استجواباً بالموضوع نفسه تطبق بشأنه القواعد المعينة للاستجواب .

٣ – لقد جرت سابقات في المجلس الفرنسي في ظل دستور ١٨٧٥ اباحت السؤال والاستجواب بشأن قضايا عالقة امام القضاء ، ولكن هذه السابقات قد انتقدت بشدة عملاً بمبدأ تفريق السلطات . والواقع ان سؤالاً بشأن قضية ينظر فيها القضاء قد ينقلب الى استجواب . والاستجواب قد ينتهي اما بلوم الحكومة واما بالموافقة على تصرفاتها . فاذا كانت القضية قد وصلت الى محكمة التمييز او محكمة الاستئناف ، افلا يعتبر قرار المجلس في الحالين تعدياً على اختصاص المحكمة العليا التي وصلت اليها الدعوى ؟

ان الحكومة اللبنانية قد اعترضت على اسئلة تتعلق بقضايا عالقة امام القضاء، ولكنها اجابت على الاسئلة بايجاز طالبة ان تكون هذه الاسئلة الاولى والاخيرة .

فبتاريخ ٢٩ تشرين الاول سنة ٩٥٣ وجه احد النواب سؤالاً الى الحكومة يتعلق بعدد من القضايا العالقة امام القضاء ختمه بالقول : اسأل الحكومة عن نتيجة التحقيق في هذه القضايا وعن الاسباب التي استدعت الاهمال فيها ، والتسامح مع فريق من الناس يدعي الانتساب الى مدعي عام التمييز نفسه ومن موقفها تجاه مدعي عام التمييز المذكور ومما تتخذه من تدابير بشأنه .

وقد اجاب وزير العدلية في جلسة اول كانون الاول ٩٥٣ على هذا السؤال الخطي بجواب نورده فيما يلي :

لا بد قبل البحث في اساس الموضوع من الفات النظر الى ان السؤال يتضمن في الحقيقة شكوى على هيئة قضائية . والمجلس النيابي لا يمكن ولا يجوز ان يصبح مرجعاً للشكوى من القضاء وان يحل محل الهيئات المختصة للنظر بمثل هذه الشكوى .

والتقاليد البرلمانية لا تقر بحث مثل هذه الاسئلة في المجالس النيابية ونذكر على سبيل المثال انه في جلسة ١٠ حزيران سنة ١٩١٩ طرح للمناقشة في مجلس النواب الفرنسي سؤال بقضية كانت المحاكم قد وضعت يدها عليها فقرر المجلس اقفال باب المناقشة دون الدخول في صلب الموضوع احتراماً لمبدأ تفريق السلطات ، ونورد فيما يلي نص ما اقر المجلس بالحرف :

La chambre, respectueuse du principe supérieur de la séparation des pouvoirs, et confiante en ce gouvernement pour laisser la justice suivre son cours en toute indépendance à l'ordre du jour. (١)

« لقد كفل القانون للمتقاضين الضمانات الكافية وعين الطرق الواجب
« سلوكها للمحافظة على حقوقهم فجعل المحاكمة على درجات وفتح لهم باب
« الشكوى من الحكام ، وطلب ردهم ونقل الدعوى عند وجود ارتياب
« مشروع ، كما اوجد النظام القضائي مرجعاً خاصاً لقبول الشكاوى والقيام
« بالتحقيق اللازم عند الاقتضاء .

« ونرى ايضاً لفت نظر حضرات النواب بهذه المناسبة ، حتى اذا كان
« لأحدهم ملاحظة على سير القضاء فمن الاولى ان يراجعوا بها وزير العدل او
« دائرة التفتيش التي يرأسها مفتش العدلية العام حفظاً لسمعة وكرامة القضاء
« مع العلم بان المصلحة الوطنية تقضي بذلك .

« ومع اصرارها على ما تقدم فان وزارة العدل تجيب على السؤال آملة
« ان يكون جوابها الاول والاخير من نوعه » .

---

(١) – اوجين بيار supplément صفحة ٦٧٥

الفصل الثالث

في الاستجواب

١ – الاستجواب هو انـذار موجه من احد النواب للحكومـة أو لاحد الوزراء لشرح عمل من اعمال وزارة من الوزارات او السياسة العامة للحكومة. ويختلف الاستجواب عن السؤال بما يلي :

ان الاستجواب يفتح الباب لحجاج عـام يمكن ان يشترك فيه جميع اعضاء المجلس ، وينتهي بقرار معلل يعلن فيه المجلس رضاه عن تصرف الحكومة او يعلن عدم الرضى ويترتب عليه طرح الثقة ، اما السؤال فلا يعدو كونه وسيلة للاستعلام ليس الا .

ان الوزراء بمقتضى النص الدستوري مسؤولون امام المجلس :

« يتحمل الوزراء اجمالياً تجاه المجلس تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون افرادياً تبعة افعالهم الشخصية . ويعد بيان خطة الحكومة ويعرض على المجلس بواسطة رئيس الوزراء او وزير يقوم مقامه » (المادة ٦٦ من الدستور) ولكي يضع المجلس مسؤولية الحكومة على بساط البحث يلجأ الى الاستجواب .

« فلكل نائب الحق بتوجيه استجواب الى الحكومة بمجموعها او الى وزير من الوزراء على ان يضع باستجوابه بيانـــاً خطياً بالموضوع ويرفعه الى رئيس المجلس الذي يحيله فوراً الى الحكومة (المادة ٧٢ من النظام الداخلي) .

٢ – **من يحق له الاستجواب** : ان الاستجواب حق لكل نائب حتى قبل ان يصدق على صحة انتخابه .

ويقدم الاستجواب مبدئيـاً من نائب واحد ، ولكن النظام الداخـلي لم يتضمن نصاً يمنع توقيع الاستجواب من عدة نواب كما فعـل في معرض البحث بتقديم اقتراحات القوانين ، حيث لم يجز التوقيع على الاقتراح لأكثر من ستة نواب .

وثمة انظمة تفرض فرضاً توقيع الاستجواب من عدد معين من النواب تحت طائلة الرد شكلاً . وبموجب النظام الفرنسي يعتبر الاستجواب المقدم من احد أعضاء مجلس النواب ضد تصرف من مجلس الشيوخ مخالفاً للدستور ولا يمكن طرحه . ويمكن عن طريقة الاستنتاج المعـاكس عندنا ان نقرر انـه لا يجوز تقديم استجواب من نائب ضد زميل له لا سيا والنظام القديم ينص عـلى انه « لا يجوز استجواب نائب لنائب » .

٣ – **مضمون الاستجواب** :

يمكن ان يتناول الاستجواب قضية تعيين احد الوزراء على الرغم من ان اختيار الوزراء وتعيينهم هو من حقوق رئيس الجمهورية بمقتضى نص الدستور . وهو كما نعلم غير مسؤول امام المجلس الا بالخيانة العظمى وخرق الدستور .

ب – ان رئيس الجمهورية يتولى المفاوضة في المعاهدات الدولية وابرامها ويطلع المجلس عليها حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة » (المـادة ٥٢ من الدستور) .

وهنا ايضاً يحق لكل نائب ان يستجوب الحكومة عن المفاوضات التي يجريها رئيس الجمهورية لعقد معاهدة دولية . ذلك لأن مفاوضات الرئيس لا تتم بمعزل عن الحكومة . فكل تفاوض لعقد معاهدة يجب ان يتم بحضور الوزير المختص الذي يعتبر مسؤولاً امام المجلس عن تصرفاته السياسية .

ج – لا يجوز ان يتناول الاستجواب قضايا عالقة أمام القضاء للاسباب عينها التي ذكرناها في معرض البحث بالسؤال عن مثل هذه القضايا والمبنية على مبدأ تفريق السلطات .

٤ – الجواب على الاستجواب : « على الحكومة ان تجيب خطياً على الاستجواب بمدة عشرة ايام من تاريخ ابلاغه ، وبعد مضي هذه المدة يدرج الاستجواب في جدول اعمال اول جلسة تعقد للاسئلة والاستجوابات ويطبع ويوزع على الاعضاء قبل عقد الجلسة بيومين على الاقل » (المادة ٧٣) .

٥ – المناقشة في الاستجواب : كان النظام الداخلي القديم كالنصوص الفرنسية ، ينص على اصول معقدة للاستجواب استوحاها من النظام الفرنسي وهي تتعلق (اولاً) بتقرير مبدأ قبول المناقشة دون الدخول في أساس الموضوع (ثانياً) بتعيين موعد المناقشة وتحديد الوقت المخصص للبحث بتعيين هذا الموعد، وحق النائب المستجوب بالجواب على هذا الامر .

اما النظام الحالي فقد اختصر هذه الاصول بالمادة ٧٣ المشار اليها آنفاً فلم يعد من لزوم لاستشارة المجلس بقبول مبدأ الاستجواب ولم يعد من لزوم للبحث في تعيين موعد للمناقشة فيه :

أ – فعندما يقدم الاستجواب يحال فوراً على الحكومة .

ب – وعلى الحكومة ان تجيب خطياً في مهلة عشرة ايام .

ج – فاذا اجابت الحكومة ام لم تجب يتوجب على الرئيس بعد انتهاء المدة ان يضع الاستجواب في جدول اعمال او جلسة تعقد للاسئلة والاستجوابات ، وقد علمنا ان ثمة جلسة اسبوعية تخصص لذلك .

د – يطبع الاستجواب ويوزع على الاعضاء قبل عقد الجلسة بيومين على الاقل .

هـ – يشرع بالمناقشة بالاستجواب بشرحه من قبل المستجوب ويتلوه عادة جواب الحكومة على الاستجواب . ثم يعطى الكلام للمستجوب مرة ثانية اذا

طلبه ثم للحكومة اذا طلبته ثم يعطى الكلام لمن يطلبه من النواب الآخرين .

ان الفقرة الثانية من المادة ٧٣ تنص « ان لكل من النائب المستجوب والحكومة حق الكلام بالاولوية في موضوع الاستجواب مرتين على التوالي » .

وفي رأينا ان النص على حق الاولية بالكلام للحكومة لا حاجة له ، لأن حقها مستمد من الدستور وهو يوليها حق التكلم عندما تطلب ذلك .

و – بعد ان يستفرغ المستوجب حقه بالكلام يمكن ان يعلن اقتناعه بجواب الحكومة فيسحب استجوابه .

ولكن يحق لكل نائب في هذه الحالة ان يتبنى الاستجواب ، واذا ذاك يتابع المجلس المناقشة (المادة ٧٤ من النظام الداخلي) .

اما اذا سحب المستجوب استجوابه ولم يتبنه احد النواب ، فان الرئيس يعلن انتهاء القضية والانتقال الى جدول الاعمال .

٦ – التصويت على الاستجواب :

١ – ان المناقشة بالاستجواب بمقتضى النظام الفرنسي تنتهي بقرار بسيط او قرار معلل . فاذا لم يقدم أي قرار يعلن الرئيس انتهاء المسألة :

Les interpellations se terminent par l'ordre du jour pur et simple ou par un ordre du jour motivé. Lorsqu'il n'a été déposé aucun ordre du jour motivé et lorsque l'ordre du jour pur et simple n'est pas réclamé, le Président se borne à déclarer que l'incident est clos [1]

وقد نقلت هذه المادة حرفياً الى نظامنا القديم . فبموجب المادة ١٨٤ من النظام « تنتهي المناقشة بالاستجواب اما بقرار عادي بسيط يتخذه المجلس او بقرار معلل مبني على سبب . واذا لم يقدم طلب بأحد هذين القرارين يعلن الرئيس ان جلسة الاستجواب قد انتهت » .

(١) اوجين بيار رقم ٦٦٦

وعند مناقشة هذه الفقرة اوضح الرئيس معنى القرار المعلل فقال : معلل ، يعني مبينة فيه اسباب عدم القبول .

فاستوضح النائب الخازن قائلاً : في الاصل كل قرار هو معلل . القرار العادي البسيط كيف يكون ؟

فأجابه الرئيس : « يكون مثلاً بأن يقول المجلس : انني لم اقبل بجواب الحكومة دون ان يبين سبب ذلك . اما القرار المعلل فيكون على هذا الشكل : لما كانت الحكومة في قولها كذا قد اخطأت فاني لا امنحها الثقة » .

ويستنتج من هذا النص :

اولاً – ان القرار الذي تنتهي به المناقشة سواء كان بسيطاً او معللاً هو قرار ضد مصلحة الحكومة .

ثانياً – اذا لم يقدم قرار بسيط او معلل للتصويت عليه تنتهي جلسة الاستجواب دون تصويت .

ان المادة ٧٥ من النظام الحالي قد الغت جميع الفقرات من المادة ١٨٤ القديمة التي عقدت الموضوع تعقيداً لا مبرر له . وعدلت الفقرة الاولى بنص اوضح ، وان يكن ما يزال بدوره بحاجة الى توضيح . فهي تقر كالمادة القديمة « ان المناقشة في الاستجواب الذي لم يسحب يجب ان تنتهي بقرار ... »

ولكن ما الفائدة من التفريق بين قرار معلل وقرار بسيط اذا كانا كلاهما يرميان الى النتيجة عينها أي الى عدم القبول بجواب الحكومة .

لذلك نصت المادة ٧٥ المشار اليها على انه « يجب ان تنتهي المناقشة بقرار معلل من مجلس النواب :

اما بصرف النظر عن الاستجواب واذ ذاك تعتبر المسألة منتهية .

واما بصوابية الاستجواب واذ ذاك يصار حتماً الى طرح الثقة .

ولكن لنفرض ان احد النواب قدم قراراً بصرف النظر عن الاستجواب ، وهذا يعني استمرار الثقة بالحكومة ، فهل يجوز طرحه على التصويت اذا وجد نائب واحد يطالب بطرح اقتراح بعدم الثقة ؟

– ان المادة ٣٧ من الدستور تقول : **حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب** في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية . ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترع عليه الا بعد انقضاء خمسة ايام على الاقل منذ ايداعه امام عمدة المجلس وابلاغه الوزراء المقصودين بذلك . » .

فاذا انتهت المناقشة بالاستجواب بقرار معلل بصرف النظر عنه ، فان حق **النائب المطلق** بطلب عدم الثقة لا يسقط بل يجب ان يطرح على التصويت .

افلا يعتبر هدراً للوقت عندئذ التصويت على اقتراح ايجابي باستمرار الثقة ثم على اقتراح سلبي بعدم الثقة ، ما دام التصويت على احدهما يغني عن الآخر ؟

– لا ريب في ذلك ، ويجب ان نعطي الاولوية لاحدهما والاكتفاء به . وما دام طلب عدم الثقة منصوصاً عليه في الدستور فهو اولى بالطرح من طلب صرف النظر عن الاستجواب المنصوص عليه في النظام الداخلي ، لأنه عند تعارض نص النظام الداخلي مع نص الدستور يطبق الدستور .

ولذلك يجب في رأينا تصحيح المادة ٧٥ من النظام الداخلي كما يلي :

« تنتهي المناقشة بالاستجواب بقرار بصرف النظر عنه ، اذا لم يقدم احد النواب أو احد اعضاء الحكومة طلباً بطرح الثقة » .

ب – يصوت على الثقة في ذات الجلسة التي يقرر فيها المجلس صوابية الاستجواب .

٧ – طرح الثقة : ان المناقشة في أي مشروع ، تفتح الباب لطلب الثقة امام اي نائب او وزير . فالمادة ٧٧ من النظام الداخلي تقول : « في أي جلسة يجوز للحكومة او لأحد اعضائها ، ولكل نائب ، طلب طرح الثقة

بمناسبة المناقشة في اي مشروع . فاذا كان الطلب صادراً عن احد النواب ، استشير المجلس في قبوله واذا قرر قبوله كان للحكومة وللنائب طلب تأجيل المناقشة وطرح الثقة والتصويت عليها لمدة خمسة ايام على الأقل » .

عندما يطلب طرح الثقة اثناء البحث في مشروع ما ، فاذا كان الطلب من الحكومة ، فمعنى ذلك انها تعلق الثقة على قبول المشروع. فاذا رفض المشروع اعتبرت الثقة منزوعة من الحكومة .

اما اذا كان طلب طرح الثقة مقدماً من احد النواب، فلا تعتبر الثقة معلقة على قبول المشروع الا اذا قبل المجلس الطلب . وفي هذه الحالة يحق للحكومة كما يحق للنائب طلب تأجيل المناقشة (بالمشروع) وطرح الثقة والتصويت عليها لمدة خمسة ايام على الاقل .

اذا لم يقبل المجلس طلب طرح الثقة ، فان التصويت على المشروع ، ولو جاء في غير صالح الحكومة لا يعني نزع الثقة منها .

٨ – جمع الاستجوابات :

يجب على المجلس مبدئياً ان يعين لكل استجواب موعداً خاصاً للمناقشة ، لأن كل مناقشة باستجواب يجب ان تنتهي بالتصويت . والتصويت الجمّاعي على مواضيع عدة من شأنه ان يغير نتيجة التصويت .

ولكن اذا كان ثمة استجوابان او اكثر بموضوع واحد فان للمجلس جمعها ومناقشتها معاً .

واذا طلب احد المستجوبين مناقشة استجوابه مع استجواب آخر للارتباط بينهما فان للمجلس ان يرفض الطلب اذا رأى ان لا رابطة بين الاستجوابين .

واذا قدم استجوابان بشأن مواضيع متشابهة غير متماثلة semblables mais non identique فان للمجلس جمع المناقشة بالاستجوابين على الرغم من معارضة صاحبيها .

لا يجوز ان يضاف الى الاستجواب اشياء خارجة عنه، اذ ان الوزير المستجوب في هذه الحالة لا يكون متهيئاً للجواب (المادة ١٨٦ من النظام القديم) .

واذا كان الاستجواب موجهاً الى احد الوزراء ، فلا يجوز عند شرح الاستجواب توجيهه الى وزير آخر الا بموافقته .

واذا كان الاستجواب يتعلق بقضيتين ، فان للمجلس ان يتخذ بشأن كل منهما قراراً على حدة اذا طلب احد النواب ذلك ، عملاً بمبدأ التجزئة (المادة ١٨٩ من النظام القديم) .

الباب التاسع

المواضيع الخاضعة لأحكام خاصة

بين المواضيع التي تدخل في اختصاص مجلس النواب ما يخضع لاحكام خاصة غير التي درسناها في الابواب السابقة وقد رأينا من الفائدة ان نخصص لكل منها فصلاً خاصاً بالنظر لاهميتها ، ولكي لا تختلط مع المواضيع العادية ولا تشق على المطالع مراجعتها .

الفصل الاول

في الاستعجال والاستعجال المكرر

النبذة الاولى ١ – في الاستعجال :

ان المجالس النيابية ليست هيئات تشريعية فحسب ، تدرس ، في اوقات الفراغ ، الاصلاحات التي يجب ادخالها على القوانين . بل هي مؤتمرات لرجال دولة ينتخبهم الشعب لكي يجدهم في الملمات . وبما ان لمقرراتهم اثراً كبيراً على القضايا العامة فيجب ان يتحرروا من « بطء الاصول » Les lenteurs de la procédure في الحالات الاستثنائية التي تستدعي العجلة . ولكن يجب ان

يضع المشرع سلفاً اصولاً موجزة للقضايا المستعجلة . ومن هنا نشأت الفكرة بوضع نصوص خاصة للقضايا المستعجلة .

ان النظام الفرنسي الذي اخذنا عنه نظامنا الداخلي لم يفرق بين مشاريع الحكومة واقتراحات النواب بهذا الشأن .

ولكن الدستور عندما اعطى مشاريع الحكومة امتيازاً يلزمنا بالتفريق حيثما يكون للنص الدستوري اثر في الموضوع .

ومن المعلوم ان علماء الدستور وفقهاء القانون يفرقون بين كلمتي مشروع Projet واقتراح Proposition

فالقانون الذي يقدم للمجلس لاقراره يسمى مشروعاً اذا جاء من جانب الحكومة ، ويسمى اقتراحاً اذا جاء من جانب النواب .

ولكن نظامنا الداخلي جاء مشوباً بكثير من العيوب اقلها عدم الدقة في انتقاء الالفاظ المصطلح عليها في المؤلفات والقوانين الدستورية ، فلم يفرق بين المشروع والاقتراح لا بل انه كثيراً ما يستعمل احدهما مكان الآخر كانهما اسمان لمسمى واحد .

فالمادة ٨٦ من النظام الداخلي التي تبحث بالاستعجال والاستعجال المكرر تنص على انه :

« يجوز للحكومة او لاحد النواب ، سواء مع تقديم **الاقتراح** او بعد تقديمه ، ان يطلب بمذكرة خطية معللة درس **المشروع** بصورة الاستعجال » .

فكلمة « الاقتراح » وردت في الجملة الاولى لتعني المشروع والاقتراح معاً . وكلمة « المشروع » وردت في الجملة الثانية لتعني الاقتراح والمشروع معاً ايضاً .

ولكن المفهوم والمعلوم هو ان ثمة نوعين من الاستعجال في القوانين هما :

اولاً – اقتراح القانون المستعجل .

ثانياً – مشروع القانون المستعجل.

اولاً – في اقتراح القانون المستعجل :

١ – مفاعيل الاستعجال :

ان مفاعيل الاستعجال العامة في النظام الفرنسي هي اعفاء الاقتراحات والمشاريع من مراسيم الاصول البطيئة ، وفي طليعتها الغاء المذاكرة الثانية .

وان اقرار الاستعجال بموجب المادة ٨٦ من نظامنا الداخلي يجعل للاقتراح امتيازاً بوجوب تقديمه على سواه من الاعمال في اللجنة ، وتقديم التقرير عنه في مدة اسبوع على الاكثر ، وتقديمه على سواه في جدول اعمال المجلس وفي اول جلسة تعقد بعد وضع التقرير .

اما في مشاريع الحكومة فيجب التفريق بين حالتين :

اولاً – عندما تقرر الحكومة صفة الاستعجال في مرسوم الاحالة وفي هذه الحالة يتمتع المشروع بامتياز آخر سنتحدث عنه في حينه.

ثانياً – عندما تطلب الحكومة او احد النواب اعطاء صفة الاستعجال لمشروع قانون احالته الحكومة عادياً . ففي هذه الحالة لا يتمتع مشروع الحكومة الا بالامتيازات المقرّرة لاقتراحات النواب المشار اليها في المادة ٨٦ المذكورة .

٢ – متى يجوز طلب الاستعجال :

ان نظامنا الداخلي صريح بهذا المعنى ، فقد اجاز طلب الاستعجال ، سواء **مع تقديم الاقتراح او بعد تقديمه** (المادة ٨٦) .

وهكذا لم يخرج النظام اللبناني عما اقره بهذا الشأن النظام الفرنسي الذي

يقول بجواز طلب الاستعجال للمشروع والاقتراح على السواء في اي مرحلة من مراحل اصول النظر فيه باستثناء المراحل الآتية : (١)

أ ـ لا يجوز اقرار الاستعجال بعد الشروع في مناقشة المواد: اذ يجب على النائب عند التصويت ان يكون عارفاً بمدى تصويته La portée de son vote ويجب ان تكون مناقشاته عميقة . فاذا اقر الاستعجال لمشروع ما بعد التصويت على بضعة مواد منه ، فان هذا القرار يعتبر كاداة تهريب للمواد المصوّت عليها . فقد يكون بين النواب من لا يوافق على هذه المواد لو كان عارفاً انها لن تخضع للنظر مرة ثانية في مذاكرة ثانية .

ب ـ لا يجوز اقرار الاستعجال فور اقرار المذاكرة الثانية : ففي هذه الحالة ، اما ان تصبح المذاكرة الاولى مذاكرة نهائية فنقع في العقبى السيئة التي اشرنا اليها في الفقرة السابقة ، واما ان تحصل مناقشة جديدة لا ترتدي طابع الجدية بل تكون ترديداً مملاً للمناقشة السابقة .

ج ـ لا يجوز اقرار الاستعجال الا اذا كان المشروع او الاقتراح امام هيئة المجلس : فاذا كان لا يزال امام اللجنة فلا يجوز اقرار صفة الاستعجال الا بعد ورود تقرير اللجنة . ولا يحق لصاحب المشروع او الاقتراح ان يقدمه ثانية الى هيئة المجلس لاستصدار قرار باستعجاله . لان في هذا العمل افتئاتاً على حقوق اللجنة الواضعة اليد على المشروع .

د ـ طلب الاستعجال مرة ثانية : اذا رفض طلب الاستعجال عند تقديم الاقتراح او المشروع فليس ما يمنع طلب الاستعجال مرة ثانية بعد ورود تقرير اللجنة او حتى اثناء المناقشة العامة وقبل الانتقال الى مناقشة المواد.

٣ ـ لمن يعود الحق بطلب الاستعجال :

تنص المادة ٨٦ من نظامنا الداخلي على انه يجوز طلب درس المشروع

(١) اوجين بيار رقم ٨٧٧ .

(أو الاقتراح) بصورة الاستعجال :

١ ـ للحكومة .

٢ ـ لأحد النواب .

نكرر هنا ما قلناه ان طلب الاستعجال لمشاريع الحكومة التي لم يقرر استعجالها في مرسوم الاحالة ممكن ، شرط ان لا تتمتع بالامتياز المنصوص عليه في المادة ٨٥ من الدستور . وفي هذه الحالة يحق لرئيس الحكومة او لاحد الوزراء او لاحد النواب ان يطلب الاستعجال . ولكن يشترط ان يقدم هذا الطلب بمذكرة خطية معللة : ويكفي في هذه المذكرة الادلاء باسباب سياسية Ils peuvent invoquer des raisons politiques (١)

٤ ـ مناقشة طلب الاستعجال :

أ ـ يجب على صاحب الاقتراح ان يشرح باختصار اسباب الاستعجال.ذلك لان بحث الاستعجال هو مسألة استباقية question préjudicielle تتعلق بالشكليات .

ب ـ واذا كان الموضوع المطلوب استعجاله خطيراً فيجب ان لا يبحث الا بحضور الوزير المختص . ويجدر بالرئيس ان يلفت النظر الى وجوب تأجيل المناقشة لاستماع الوزير المذكور .

ج ـ لا يجوز لمن يطلب الكلام في الاستعجال ان يبحث في اساس المشروع لا لأن في ذلك خروجاً عن الموضوع فحسب ، بل لأنه يحرم الخطباء المقيدين في الجدول من حقهم بالتكلم .

د ـ ان حق كل نائب بطلب الاستعجال لا يحول دون حق المجلس باختيار الوقت المناسب للنظر فيه .

(٢) اوجين بيار رقم ٨٧٩

ونظام مجلس الشيوخ الفرنسي يتضمن بهذا الشان ضمانات لم يتضمنه نظام مجلس النواب . فاذا كان طلب الاستعجال من جانب الحكومة توجب النظر به فوراً . اما اذا لم يكن كذلك ، فقد درج في البرلمان الفرنسي على تأخير النظر في طلب الاستعجال الى آخر الجلسة اذا كان هذا الطلب قد قدم عند افتتاحها ، والى الجلسة التالية اذا كان قد قدم اثناء الجلسة . وفي هذه الحالة يدرج حتماً في جدول الاعمال . ويبقى للرئيس في مطلق الاحوال الحق بطرح الاستعجال فوراً ، الا اذا قرر المجلس تأجيله الى موعد آخر .

هـ – كل قرار بالاستعجال لا يشمل الا الموضوع المطروح ، فاذا كان ثمة تلازم بين موضوعين او اكثر وكانت قد عرضت للمذاكرة في وقت واحد فيجوز ان يصدر قرار واحد يشملها جميعاً .

و – ان صفة الاستعجال في النظام الفرنسي يمكن ان تنزع عن الاقتراح او المشروع بناء على طلب احد النواب بعد تقديم تقرير اللجنة . ان هذا الطلب لا يجوز ان يقدم بعد الشروع بالمناقشة في المواد ، ولكنه جائز بعد الانتهاء من مناقشتها وقبل التصويت الجماعي . وفي رأينا انه بعد ان يصل الاقتراح الى هذه المرحلة ، لا يبقى من فائدة في نزع صفة الاستعجال عنه .

ان اصول المناقشة والتصويت التي اشرنا اليها في هذه الفقرة لم يرد عليها نص في نظامنا . ولكنها ولا شك يمكن ان تكون تقليداً .

٥ – المشاريع التي لا تخضع لاصول الاستعجال :

لا يجوز طلب الاستعجال ، (ولا الاستعجال المكرر) ، في المشروعات المتعلقة بتعديل الدستور وتعديل النظام الداخلي ولا في المشروعات الآيلة الى فرض ضريبة جديدة او رسم جديد او تعديل ضريبة او رسم او الغائها (المادة ٩٠ من النظام الداخلي) .

ثانياً – مشاريع القوانين المستعجلة

لم تكن الغاية من ايلاء النواب حق اقتراح القوانين المستعجلة الا تحقيق شيء من المساواة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية التي اولاها الدستور هذا الحق بشكل اقوى ، لا بل بشيء من التجاوز على حق السلطة التشريعية .

فالمادة ٥٨ من الدستور لم تكتف بايلاء الحكومة الحق باقرار صفة الاستعجال للمشاريع التي تراها مستعجلة ، بل اولتها ايضاً حق نشرها واعتبارها نافذة اذا لم يبت بها المجلس خلال اربعين يوماً .

« كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء ، مشيرة الى ذلك بمرسوم الاحالة ، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي اربعين يوماً من طرحه على المجلس دون ان يبت به ، ان يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه » .

ان هذا النص يهدف ولا شك ، الى حث المجلس على الاستعجال بالبت بالمشاريع التي ترتدي طابع الاستعجال . وهذا امر لا اعتراض عليه من الناحية المبدئية شرط ان تظل حقوق السلطة التشريعية مصونة ومحترمة .

فهل ان هذه الحقوق مصونة ؟

وهل ان النص الدستوري ونصوص النظام الداخلي تمكن النواب من فرض احترام حقوقهم هذه ؟

للجواب على ذلك يقتضي بحث النقاط الآتية :

النقطة الاولى – متى تبدأ الاربعون يوما المنصوص عليها في المادة ٥٨ من الدستور ؟

اذا رجعنا الى السابقات التي حصلت في مجلسنا النيابي فلا شك اننا سنجد مع الاسف كثيراً من المشاريع التي اقرت الحكومة صفتها المستعجلة دون ان يناقشها النواب في هذا الامر لانهم يجهلون حقوقهم، وكنتيجة لذلك سنجد هذه

المشاريع قد نشرت بعد اربعين يوماً **لا من تاريخ طرحها على المجلس** بل من تاريخ احالتها على ديوان المجلس .

ونحن لا نشك لحظة بان الاربعين يوماً لا يمكن ان تبدأ قبل ان **يطرح المشروع** على المجلس في جلسة علنية **ويوافق** على صفة الاستعجال .

والى الذين يقولون ان تاريخ احالة المشروع على المجلس هي نقطة الانطلاق لابتداء الاربعين يوماً نورد مناقشات النواب في هذا الشأن :

لقد اوردنا سابقاً النص الاساسي للمادة ٥٨ التي تقدمت به الحكومة الى المجلس . ولاحظنا ان ذلك النص يتضمن العبارة الآتية : « ويكون قد مضى على **احالته** الى المجلس مدة اربعين يوماً» فلما شرع بمناقشة هذه الفقرة قال الاستاذ اميل اده :

« المدة يجب ان تبدأ من تاريخ **طرحه** على المجلس لا من تاريخ احالته » .

وقد اجاب رئيس الوزراء : نحن نحيل المشروع . ومسألة الطرح ليست من شأننا . نحن لا نملك غير حق الاحالة .

اميل اده – اظن اننا نتفق على ان تبدأ مدة الاربعين يوماً من تاريخ طرحه على المجلس . وعلى الرئيس ان يطرحه ثاني يوم احالته اليه .

وهنا اقترح رئيس المجلس نصاً ابقي فيه كلمة **احالته** بدلاً من **طرحه** .. فتابع النواب مناقشتهم للدلالة على عدم الرضى ، الى ان نهض النائب شبل دموس وقال : « لم تزل المادة غامضة ، اقترح هذا النص » :

« كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك بمرسوم الاحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي اربعين يوماً من طرحه على المجلس دون ان يبت به ان يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء . »

وعندئذ طرح الرئيس المادة كما عدلها شبل دموس للتصويت فوافقت الاكثرية الدستورية عليها .

فهل بعد هذه المناقشة الصريحة شك في نية المشترع ؟

هل بعد استبدال كلمة **احالة** بكلمة **طرح** يمكن لاحد ان يجادل بان المدة تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس لا من تاريخ احالته ؟

هل بعد هذا من مجال للرجوع الى النص الفرنسي كما يقول بعض النواب وتصحيح ترجمة كلمة Communication بحجة ان هذه الكلمة هي الاصل في النص الدستوري وانها ترجمت خطأ بكلمة **طرح** وهي تعني **احالة** ؟

لقد جرت المناقشة بالعربية ، ووضع النص بالعربية ، وحذفت كلمة **احالة** عن قصد وعن معرفة ووضعت مكانها كلمة **طرح** عن قصد وعن معرفة .

عندما ارسلت الحكومة مشروع قانون الانتخاب المستعجل الذي صدق في ٢٦ نيسان سنة ١٩٦٠ لم يقتصر الجدل الفقهي بشأنه على مجلس النواب بل تعداه الى رجال القانون من اساتذة معهد الحقوق .

والنقطتان الرئيسيتان اللتان اثيرتا بهذا الشأن هما :

اولاً – متى تبدأ الاربعون يوماً المنصوص عليها في المادة ٥٨ من الدستور؟ أمن تاريخ احالة المشروع على المجلس ام من تاريخ طرحه على الهيئة ؟

ثانياً – هل تنفرد الحكومة باقرار صفة الاستعجال لمشاريع القوانين التي تقدمها للمجلس ام ان ذلك معلق على قبول المجلس ؟ »

وقد نشر الدكتور ادمون رباط استاذ الحقوق الدستورية في معهد الحقوق في جريدة الجريدة مقالاً بهذا الشأن ايد فيه رأي رئيس المجلس والاكثرية النيابية المخالف لرأينا الذي شرحناه آنفاً .

وبتاريخ ٢١ اذار سنة ١٩٦٠ استفتانا مندوب جريدة الكفاح فيما جاء في مقال الاستاذ رباط فوضعنا رداً عليه نرى من الفائدة ايراده في هذا الفصل :

« انني سعيد جدا بتعميم الجدل حول هذا الموضوع ولا سيما في اوساط رجال القانون والعلم الذين يعد الدكتور ادمون رباط في طليعتهم .

ولكن ليسمح لي الزميل الكريم بان اخطئه في الرأي الذي ادلى به لجريدة الجريدة الغراء لا بل ان اشكوه الى نفسه بالدرس السطحي للموضوع وهو الذي ما عودنا الا العمق في جميع دراساته .

يقول الدكتور رباط ان المادة ٥٨ من الدستور تنص على « ان الاربعين يوماً تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس وان تفسير كلمة « الطرح » بالعرض على المجلس ذاته ، اي المناقشة في ندوته » لا يبدو متفقاً مع النص الفرنسي الاصلي الذي جاءت به هذه المادة ، ولا مع المبادىء الدستورية الاساسية ، ولا مع الغرض الذي هدفت اليه السلطة التأسيسية بايجادها هذه المادة . »

ولقد اخطأ الدكتور رباط في هذا التعليل في موضعين :

الموضع الاول : ان النص الاصلي لهذه المادة المعدلة لم يكن بالفرنسية بل كان بالعربية .

فلقد كان النص الاول للمادة ٥٨ غريباً عن هذا الموضوع ويتعلق بالخلاف في الرأي بين مجلسي الشيوخ والنواب فلما الغي مجلس الشيوخ الغيت المادة ٥٨ الاولى ووضع مكانها النص الجديد « بالعربية » . وقد جاء هذا النص الجديد بفكرة جديدة ، بمبدأ جديد ، وورد بالنص التالي :

« يحق لرئيس الجمهورية بعد استطلاع رأي مجلس الوزراء ان يضع مرسوماً يقضي بتنفيذ كل مشروع تراه الحكومة مستعجلا ويكون قد مضى على احالته مدة عشرين يوماً دون ان يبت بشأنه » .

فلما طرحت هذه المادة للمناقشة تنبه النواب لكلمة « احالته » وادركوا معناها ومرماها كما وردت بالعربية لا بالفرنسية كما زعم الدكتور رباط .

ولذلك تناقشوا فيها واجمعوا على رفضها واستبدالها بكلمة « طرحه » لانهم ارادوا ان تبدأ الاربعون يوماً من تاريخ الطرح لا من تاريخ الاحالة .

اما النص الفرنسي الذي اورده الاستاذ رباط في مقاله لجريدة الجريدة فهو الترجمة للنص الذي وضع في اللغة العربية ، وفي مناقشة هذه المادة وتعديلها ظهرت نية المشترع بشكل واضح لا يقبل اي تأويل ، ولا يجوز معه بوجه من الوجوه الرجوع الى النص الفرنسي المترجم غلطاً . لا سيما والاستاذ رباط يعترف بوجوب الرجوع الى النص الاصلي .

واظن ان زميلي الدكتور رباط بعد هذا التوضيح لا يكابر بالحق بل يقتنع اذا ادلي اليه بالحجة ، ويعترف بان حذف كلمة « احالته » عمداً ووضع كلمة « طرحه » بدلاً عنها ، لان النواب ناقشوا هذه الكلمة بالذات ، ان هذا العمل في نية المشترع يعني ان الطرح يجب ان يتم بعرض المشروع على المجلس في جلسة علنية ، لا باحالته على ديوان المجلس .

والموضع الثاني : واخطأ الدكتور رباط ايضاً عندما قال ان تفسيرنا لكلمة « الطرح » يتناقض مع المبادىء الدستورية الاساسية .

اصحيح ان الدكتور رباط يقول هذا ؟

المبادىء الدستورية الاساسية !

انقول هذه المبادىء بان السلطة المشترعة تحد حقوقها وسلطاتها بارادة واحدة هي ارادة السلطة التنفيذية ؟

من هو صاحب الحق بالتشريع بموجب المبادىء الدستورية ؟

اغير مجلس النواب ؟

ايجوز نشر قانون لم يقره مجلس النواب ؟

ان المبدأ الاساسي هو ان مجلس النواب يشترع القوانين

وكل نص دستوري يحد من هذا السلطان هو شذوذ عن المبدأ الاساسي ، شذوذ عن القاعدة .

والمادة ٥٨ هي نص استثنائي وشذوذ عن القاعدة .

فكيف يجب تفسيره يا زميلي العزيز ؟

ايفسر بالتوسيع على الحكومة ام بالتضييق ؟

نرجوك هنا ان ترجع الى المبادىء العامة !

نعم ان المادة ٥٨ من الدستور قد خولت الحكومة حق نشر مشروع القانون الذي تقرر اعتباره مستعجلاً . ولكن المادة ٥٨ لم تنص على حرمان المجلس من مناقشتها في صفة الاستعجال عند الطرح .

ولعمرى انه من المبادىء الاساسية الدستورية ان يكون للمجلس الحق في نزع صفة الاستعجال طالما انه يملك رد المشروع بكامله . فمن يملك الكل يملك البعض .

تقول يا زميلي العزيز : ان النص الدستوري لم يفرض على الحكومة لكي تمارس الصلاحية المعطاة لها في المادة ٥٨ سوى شرطين :

الاول – ان تقرر الحكومة استعجال المشروع .

ثانياً – ان لا يبت به المجلس خلال اربعين يوماً من احالته لا من طرحه .

وانه ليؤسفني ان تكون بنيت دفاعك منذ البداية على اساس خاطىء بتفسيرك كلمة احالته بكلمة طرحه . ولكي تدعم هذه النظرية تقول ان بامكان رئيس المجلس ان يعطل المادة ٥٨ اذا اراد ان لا يطرح المشروع على المجلس ، وهي قد وضعت في الاصل لايجاد التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لا بل لتقوية السلطة التنفيذية ازاء مجلس النواب .

اتظن يا زميلي ان التوازن بين السلطتين هو في ان تأخذ من حقوق احداهما وتعطيه للاخرى ؟

اذا كان الطرح يعني الاحالة ..

واذا كان تقرير صفة الاستعجال غير مشروط بقبول المجلس .. فماذا يمنع الحكومة من احالة جميع مشاريعها بصفة الاستعجال في فترة معينة بغية سلب المجلس حقه في التشريع ؟ .

ان الدستور الذي نظم علاقات السلطات بعضها ببعض قد افترض وجود نية التعاون فيما بينها . ولذلك فانه لا يخشى من سيطرة رئيس المجلس ومن عدم طرحه المشروع على المجلس – بل يخشى العكس – لأن الحكومة التي تحكم ، يفترض فيها انها تتمتع بثقة الاكثرية النيابية . فاذا رأت تقاعساً من رئيس المجلس في طرح مشروعها فليس لها الا ان توعز الى اكثريتها ، ان تثير هذا الموضوع وتقرر وضع المشروع في جدول الاعمال .

ان المادة ٥٨ من الدستور يا زميلي العزيز قد اعطت الحكومة سلطة استثنائية . ولكن عليها قبل مباشرتها ان تأخذ موافقة المجلس . والمفروض في المجلس ان يصوت معها لأنها تملك الاكثرية . فاذا لم يكن الامر كذلك فلا يحق لها التمتع بالصلاحيات الاستثنائية التي اعطيت لها بمقتضى المادة ٥٨ المذكورة .

النقطة الثانية :

– هل تستقل الحكومة باعطاء صفة الاستعجال للمشروع الذي تقدمه ، ام ان للمجلس الحق بمناقشة هذا الامر ، وبالتالي نزع صفة الاستعجال ، اذا كان رأيه مخالفاً لرأي الحكومة ؟

اولاً – لقد نص الدستور في مادتيه السادسة عشرة والتاسعة عشرة ان السلطة المشترعة يتولاها مجلس النواب « ولا ينشر قانون ما لم يقره المجلس » .

فالمبدأ الاساسي العام اذن هو ان سلطة التشريع هي للمجلس دون سواه .

فكل حد لهذه السلطة بنص دستوري آخر هو شذوذ عن المبدأ العام ، عن

القاعدة لا يمكن ان يفسر الا بتضييق .

والمادة – ٥٨ – تنص على مبدأ يحد من سلطة المجلس ، من حقه في التشريع لأن الحق في التشريع لا يتناول فقط مسألة وضع صيغة القانون اي نصه ، بل يتناول ايضاً **كيفية وضعه ووقت وضعه** .

فاذا ما استقلت السلطة التنفيذية في تحديد هذا الوقت الذي يجب ان يصبح فيه القانون نافذاً ، (اربعين يوماً من تاريخ طرحه) وكان المجلس لا يرى رأي الحكومة في الاستعجال ، افلا يكون حق المجلس مهدوراً اذا حرم من حق المناقشة والتقرير في صفة الاستعجال هذه ؟

ان المجلس هو صاحب الولاية في التشريع دون سواه ، وكنتيجة حتمية لهذه الولاية لا يمكن ان يحرم من الحق في نزع صفة الاستعجال .

ثانياً – اذا انفردت السلطة التنفيذية بتقرير صفة الاستعجال للقانون ، دون ان يكون للمجلس الحق بمناقشتها ، افلا يؤدي ذلك الى فقدان المساواة بين السلطتين من جهة الدرس والتدقيق ؟

– من المعلوم ان امكانات الحكومة في دراسة المشاريع هي اقوى من امكانات المجلس ، لأنها هي القيمة على اجهزة الدولة جميعها . فبامكانها لدرس اي مشروع وتحضيره ان تستعين بالاخصائيين من موظفيها ومن الخبراء الوطنين ومن الاجانب .

ومن المعلوم ايضاً ان الحكومة تتمتع بالوقت الكافي لدراسة مشروعها ، اذ ليست مقيدة مبدئيا بأي مهلة لتقديم مشروع ما . وقد تظل سنة او سنتين او اكثر تحضر الدروس لمشروعها ثم تضع هذا المشروع على ضوء دروسها بكل ترو وبكل دقة . فاذا شاءت ان تحيل هذا المشروع الى المجلس بصفة الاستعجال ، وكانت وحدها صاحبة الحق باعطائه هذه الصفة ، افلا يكون ثمة طغيان من السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ؟

كيف يكون حال المجلس اذا احيل اليه مثل هذا المشروع الذي درسته الحكومة طيلة سنتين ثم قدمته الى المجلس مستعجلاً ؟

ان المجلس في هذه الحالة سيجد نفسه امام احد امرين :

اما ان يصوت على المشروع بدون درس وقد يكون المشروع غير مفيد.

وأما أن يرده بدون درس ، وقد يكون ذا فائدة لا يجوز ان تحرم البلاد منها .

ففي الحالتين تعطيل لسلطة المجلس وتجاوز على حقه. وفي الحالتين ضرر للبلاد واستهتار بمصالحها .

ثالثاً – **ليس من حق الحكومة ان تنفرد باعطاء صفة الاستعجال للقانون لان النظام الداخلي لا يوليها هذا الحق .**

فالمادة ٨٦ من النظام الداخلي نصت في فقرتها الاولى على انه « يجوز للحكومة ان تطلب درس المشروع بصفة الاستعجال » . ولكن فقرتها الثانية علقت اعطاء هذه الصفة على قبول المجلس .

« **فاذا قبل المجلس** الطلب احيل المشروع الى اللجنة المختصة مع طلب تقديمه على سواه من الاعمال ، ووجب تقديم التقرير عنه في مدة اسبوع على الاكثر، ثم يقدم على سواه في جدول اعمال المجلس ، وفي اول جلسة تعقد بعد وضع التقرير » .

فقبول المجلس اذن شرط لاعطاء صفة الاستعجال للمشروع الذي تقدمه الحكومة . اما ما يذهب اليه بعض النواب من أن ليس للمجلس الحق بمناقشة صفة الاستعجال ، بالرغم من وجود هذا النص في النظام الداخلي ، لانه بحسب زعمهم يخالف نص الدستور ، فهو مذهب خاطيء واليكم الدليل :

نحن نقر ان كل نص في النظام الداخلي يتعارض مع نص الدستور لا يجوز تطبيقه ، بل يجب تطبيق النص الدستوري .

ولكن هل صحيح ان المادة ٨٦ من النظام الداخلي تتناقض ونص المادة ٥٨ من الدستور ؟

أن المادة الدستورية قد نصت على حالة استثنائية تجيز للحكومة نشر القانون بعد اربعين يوماً اذا كان قد طرح على المجلس بصفة الاستعجال. ولكن هل ان هذا النص حرم النواب من حق نزع صفة الاستعجال وهل ان هذا النص حصر بالحكومة حق تقرير صفة الاستعجال ؟

للجواب على هذا السؤال يجب الرجوع الى مناقشات مجلس النواب عند تعديل المادة ٥٨ من الدستور ، اذ لا خلاف ان المناقشات هي التي توضح نية المشترع ، وهي التي تفسر كل نص يمكن ان يكتنفه بعض الغموض .

كانت المادة ٥٨ من الدستور قبل تعديلها تنص على ما يلي :

« اذا اختلف مجلس النواب ومجلس الشيوخ رأياً في شأن قانون ما ، فلرئيس الجمهورية ان يدعوهما الى مجلس عام للتناقش في هذا القانون ، فاذا وافقت عليه الهيئة مجتمعة بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء فانه يحسب مصدقاً نهائياً ويعمد رئيس الجمهورية الى نشره » . وهذا النص غريب عن الموضوع تماماً كما نرى .

اما التعديل الذي قدم في تشرين الاول ١٩٢٧ فقد الغي هذه المادة وأبدل منها النص الاتي :

يحق لرئيس الجمهورية بعد استطلاع رأي مجلس الوزراء ان يضع مرسوماً يقضي بتنفيذ كل مشروع تراه « الحكومة مستعجلاً ويكون قد مضى على احالته الى المجلس مدة عشرين يوماً دون ان يبت بشأنه » .

وقد عدلت اللجنة العشرين يوما فجعلتها اربعين .

فلما طرحت المادة للمناقشة جرت بشأنها اعتراضات كثيرة حتى كادت ان

تلغي برمتها . واننا لتوضيح الموضوع الذي نبحثه نورد اقوال النواب نقلاً عن محاضر الجلسة :

الشيخ يوسف الخازن : يعني الحكومة تجيء وتقول هذا قانون مستعجل ؟ في انكلترا ، مادمنا نتشبه بالدول ، **ليست الحكومة التي تقول هذا مستعجل يجب النظر فيه حالاً** . بل رئيس المجلس هو الذي يعطيه تلك الصفة . هذه الضمانة تجيء من قبل المجالس ذاتها . اما الآن فانتم الخصم والحكم معاً .

الدكتور تلحوق – لكم رأيكم في المستعجل ولنا رأينا فمن الحكم ؟

رئيس الوزراء – القانون الاساسي (الدستور) .

الدكتور تلحوق : في القانون الاساسي رأينا قبل رأيكم .

الاستاذ اميل اده : انا اعتقد انه ما دام المجلس صاحب السيطرة والحكومة مسؤولة تجاهه فلا خوف من شيء وعلى كل فالمادة كلها لا لزوم لها .

جورج زوين : اوافق الزميل على رد المادة فلا لزوم لها. لقد وافقنا على اعطاء الرئيس (رئيس الجمهورية) الحق بطلب اعادة النظر . اما القول بأن هذا امر مستعجل، فذلك لا اظن القول به بين سلطتين قولاً جائزاً قانوناً . **قد يكون ما تراه احداهما مستعجلاً لا تراه الاخرى كذلك** . ففي هذه المادة ضغط على احداهما . **لا يمكن ان توجد سلطة او ارادة تقرر امام الأخرى هذا مستعجل او غير مستعجل** .

رئيس الوزارة: **قرار الاستعجال تتخذه الحكومة والمجلسان يتخذ القرار الذي يريده** .

جورج زوين : تطلب الحكومة ان توضخ السلطة التشريعية لها .. تطلبون كل شيء حتى الامور التافهة اذلالاً للسلطة التشريعية .

اميل ثابت : الحق الاول في النظر في الامر المستعجل هو للحكومة لانها مسؤولة عن التنفيذ والاجراء . **وحق المجلس دائماً محفوظ فالذي ترونه غير مستعجل لكم ان ترفضوه كما قال الاستاذ اده .**

وهنا جرت مناقشة حول بداية المدة أتينا على ذكرها وانتهت بالتصديق على الاقتراح الذي قدمه شبل دموس تعديلاً للمادة ٥٨ وهو النص الحالي للمادة المذكورة .

هذه هي مناقشات النواب بشأن هذه المادة ويستدل منها ان نية المشترع هي ان يكون للنواب الحق بل الكلمة الاخيرة في تقرير صفة الاستعجال . فرئيس الحكومة صاحبة المشروع بتعديل المادة الدستورية عندما نوقش في هذا الحق الذي اخذته الحكومة لنفسها ، قد اجاب المجلس بصراحة لا تقبل اي تأويل :

« قرار الاستعجال تتخذه الحكومة ، وللمجلس ان يتخذ القرار الذي يريده » .

رابعاً ـ وهنا يجدر بنا الرجوع قليلاً الى النقطة السابقة ونقول : ما دام قد ثبت بالبرهان الذي لا يقبل دحضاً بان على الرئيس ان يطرح المشروع على المجلس فهل يمكن منع المجلس من التناقش في موضوع طرح عليه ؟ هل يمكن للحكومة ان تدعي الحق باقرار صفة الاستعجال منفردة والدستور نفسه يلزمها بطرحه على المجلس . لماذا الطرح اذن ما دام لا يحق للنائب ان يفتح فمه بشأن الموضوع المطروح ؟

ان الطرح لا يمكن ان يعني الا ان للمجلس الحق بالمناقشة. وما دامت المناقشة في اساس الموضوع غير جائزة قبل المناقشة في المسألة الاستباقية التي هي صفة

(الاستعجال) . وما دامت كل مناقشة تنتهي بقرار فقد ترتب على ذلك حتماً ان المجلس يقدر أن يقرر نزع صفة الاستعجال عن مشروع القانون المقدم من الحكومة بهذه الصفة .

النقطة الثالثة : متى يجب اقرار صفة الاستعجال للمشروع الذي تقدمه الحكومة ؟

اذا رجعنا الى نص المادة ٨٦ من النظام الداخلي للجواب على هذا السؤال ، نجد تناقضاً بينه وبين النص الدستوري وهو مع الاسف ليس التناقض الوحيد.

فالمادة ٨٦ تجيز للحكومة وللنواب اعطاء هذه الصفة سواء مع تقديم المشروع او بعد تقديمه .

وهذا يعني ان للحكومة او للنائب بعد تقديم المشروع او الاقتراح ـ وقد يكون اثناء مناقشته ـ التقدم بمذكرة لاعطائه صفة الاستعجال .

ان هذا النص يناقض النص الدستوري الذي يفرض فرضاً الاشارة الى صفة الاستعجال في مرسوم الاحالة .

ولقد جرى حول هذه النقطة بالذات مناقشة نجتزىء منها ما يلي :

شبل دموس ـ في النص شيء من الابهام ، يستفاد منه انه اذا ما دنت الاربعون يوماً تتخذ الحكومة قراراً بنشره . ولكن هذا ليس المقصود . حينما يطرح المشروع على المجلس يجب على الحكومة ان تقول اذا كان مستعجلاً او غير مستعجل اما ان تأخذ القرار الذي تراه بعد مرور المدة فذلك غير جائز. هل توافق الحكومة على هذا ؟

رئيس الوزارة ـ تقبل الحكومة ان يقال « **تكون قد قررته مستعجلاً قبل احالته الى المجلس** » .

النقطة الرابعة : هل يحق للحكومة نشر القانون اذا كان قد طرح في نهاية الدورة ، والاربعون يوما تنتهي والمجلس غير منعقد .

لقد سبق للحكومات السابقة ان نشرت قوانين انتهت فيها مدة الاربعين يوما اثناء عطلة المجلس . ولم يقل المجلس شيئاً ، لم يثر لحقه المغصوب ولم يسقط الحكومة .

ولا شك ان سابقات كهذه لا يجوز ان تعد بمثابة الاجتهاد . فما دام يستحيل على المجلس ان يقر قانونا الا اذا كان في دور الانعقاد ، فلا يمكن ان تسري عليه مدة الاربعين يوماً اذن الا اذا كانت الاربعون يوماً كلها واقعة ضمن دورة الانعقاد .

وبتاريخ ١٩ شباط سنة ٩٥٧ نشرت الحكومة مرسوماً يحمل الرقم ـ ١٨٧٢٠ ـ يتعلق بتعديل اصول المحاكمات امام محكمة المطبوعات بحجة مرور اربعين يوماً على المجلس دون ان يبت به ، فقدم المؤلف سؤالاً الى الحكومة بهذا الشأن نورد نصه لفائدة البحث القانوني الوارد فيه :

حضرة رئيس مجلس الوزراء المحترم

تنص المادة ٥٨ من الدستور على ان كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك بمرسوم الاحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي اربعين يوماً على طرحه على المجلس دون ان يبت به ان يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء .

ان نظام الحكم النيابي اذ يكرس مبدأ تفريق السلطات ، بحيث لا تطغى احداها على الاخرى ، يكرس في الوقت ذاته مبدأ عاما بديهيا هو وجوب التعاون بين هذه السلطات بروح بناءة خلاقة ومسؤولة . فاذا ما تسربت الى سلطات الدولة فكرة التحدي والنكاية ، وعمدت احدى هذه السلطات الى تفسير النصوص بشكل يمكنها من الافتئات على سلطة اخرى ، فالافضل لهذه الدولة ان تحكم بشكل دكتاتوري ، لأن المواطن اذ ذاك يمكنه ان يشير الى المسؤول عن كل خطأ يمكن ان يصدر في اثناء ممارسته الحكم .

ان المادة ٥٨ من الدستور قد وضعت لظروف استثنائية خاصة. ولا يجوز ان يلجأ الى تطبيقها الا في الظروف المستعجلة فعلاً والاستثنائية فعلاً .

ولقد سبق لحكومتكم ولغيرها من الحكومات السابقة ان طبقت هذه المادة من الدستور في ظروف وحالات لم يقصدها المشترع الدستوري .

وسبق للمجلس ان احتج على تصرفات الحكومة هذه ، ولكن الحكومة ظلت مثابرة على تحدي المجلس تحدياً يمكن معه الجزم بأنها ترفض ان تتعاون معه . وفي مثل هذه الحالات خول الدستور السلطة التنفيذية ان ترجع الى رأي الشعب وتستفتيه ومعنى ذلك ان على الحكومة ان تصدر مرسوماً بحل المجلس .

وما دامت الحكومة تتحدى المجلس في تصرفاتها وفي افتئاتها على حقه في التشريع فانني بوصفي احد اعضاء الهيئة التشريعية اتحدى الحكومة ان تحل المجلس .

ان الذي قادني الى هذه المقدمة يا دولة الرئيس ، هو صدور مرسوم يحمل الرقم ١٨٧٢٠ يقضي بنشر مشروع القانون المعجل المتعلق بتعديل اصول المحاكمات في جرائم المطبوعات. ولقد جاء في اسباب هذا المرسوم ان الحكومة احالت المشروع على مجلس النواب في ١٢ كانون الاول سنة ١٩٥٧ . وانه قد مضى اكثر من اربعين يوماً ونيفاً على احالته الى المجلس النيابي دون ان يبت به . ان نشر هذا القانون مخالف للدستور لا بل خرق لحرمته وتعد صارخ على حقوق السلطة التشريعية ، واليكم الدليل :

اولاً لم يكن من حق الحكومة ان تحيل هذا المشروع بالصورة المستعجلة ، واذا كان الدستور قد خول الحكومة ان تحيل مشاريع مستعجلة الى المجلس فان المشترع الدستوري قد افترض ان الحكومات التي تحترم نفسها لا تعطي هذه الصفة المستعجلة الا للمشاريع التي ترتدي فعلاً طابع الاستعجال .

وقانون اصول المحاكمات في جرائم المطبوعات الذي وضع وطبقته المحاكم مدة ست سنوات لم يكن يضيره ان ينتظر شهرين او ثلاثة اشهر اخرى ليعدل بعد درس وتدقيق ومناقشة واسعة في المجلس. فهذا المشروع اذن لم يكن مستعجلاً البتة والحكومة عندما احالته بهذه الصفة كانت تنوي سلفاً ان تحرج المجلس وتتحداه .

ثانياً – في الاساس : لجهة نشر القانون : ان الحكومة قد خالفت نص الدستور روحاً ومعنى عندما سمحت لنفسها بنشر هذا القانون بحجة مرور اربعين يوماً على طرحه على المجلس :

فالمشروع احيل في ١١ كانون الاول سنة ١٩٥٧ .

والعقد العادي انتهى في ٣١ منه اي بعد ١٩ يوماً .

والحكومة لم تفتتح دورة استثنائية لتسري على المجلس المدة الباقية له من اصل الاربعين يوماً وهي ٢١ يوماً .

ولم يكن بامكان المجلس ان يجتمع خارج المواعيد القانونية لأن اجتماعه خارج هذه المواعيد باطل عملاً باحكام المادة ٣١ من الدستور .

فالحكومة اذن قد وضعت المجلس عمداً في ظرف لا يستطيع معه ان يقر القانون المستعجل المحال عليه وتعمدت ان تستفيد من هذا الظرف لتنشر قانوناً تعلم يقينا انه لن يمر في المجلس .

ولقد اصبح بامكان الحكومة ، اذ تفسر نصوص الدستور هذا التفسير الاخرق، ان تسلب المجلس ، لاحق المراقبة على اعمال السلطة التنفيذية فحسب، بل اصبح بامكانها ان تسلبه حقه في التشريع اي ان تسلبه سبب كيانه ومعنى وجوده .

ثالثاً – وفي الاساس لجهة موضوع القانون : سبق ان تقدمت بمشروع قانون معجل لالغاء التوقيف الاحتياطي في جرائم المطبوعات . فعارضت

الحكومة هذا المبدأ بحجة انه لا يجوز الغاء مبدأ التوقيف الاحتياطي عن الصحفيين وابقاءه على غيرهم من المواطنين ولا سيما اصحاب المهن الحرة كالمحامين والاطباء والصيادلة .

وما دامت الحكومة تؤمن بمبدأ المساواة بين المواطنين لا سيما اصحاب المهن الحرة فلماذا تأخذ بهذا المبدأ مبتوراً ؟

لماذا تحرم الصحفي من درجة من درجات المحاكمة ولا تحرم غيره هذا الحق ؟

انني اعلم عن تاريخ هذه القضية ما لا يعلمه سواي من النواب ، لانني كلفت بدرسه من قبل الحكومة بالاشتراك مع معالي وزير الانباء ونقيب الصحافة . ويؤسفني ان اقول ان الحكومة لم تيسر لنا سبيل الدرس لأنها ارسلت هذا المشروع في وقت متأخر، وجعلته كسيف ديموقليس مشهوراً على النواب ولسان حالها يقول : اما ان تصدقوا هذا القانون في مدة ١٩ يوماً واما ان انشره في وقت يحرم عليكم فيه الاجتماع .

لهذه الاسباب

اوجه الى الحكومة سؤالي هذا معلناً سلفاً ان الجواب عليه سلبياً يقلب سؤالي تلقائياً الى استجواب اطلب على اساسه طرح الثقة بالحكومة .

وهذا السؤال هو : هل ان الحكومة ستلغي المرسوم رقم – ١٨٧٢٠ – ام لا ؟ ومتى تنوي ذلك ؟

نائب الشوف : انور الخطيب

وكان نتيجة هذا السؤال ان الغي المرسوم المذكور بقانون من المجلس صوت عليه بموافقة الحكومة .

استعجال النشر : يجب التمييز دائماً بين القوانين المستعجلة وبين القوانين العادية التي يقرر المجلس استعجال نشرها عملاً بأحكام المادة ٥٦ من الدستور .

النبذة الثانية

في الاستعجال المكرر

١ ـ الاستعجال المكرر هو صورة من صور الاستعجال التي نص عليها نظامنا الداخلي لا مثيل لها في التشريع الفرنسي وقد تكون فريدة في بابها .

فالمشروع او الاقتراح المستعجل المكرر هو الذي بلغت الحاجة للاستعجال فيه حداً كبيراً ويترتب على اخضاعه للاصول العادية او المستعجلة العادية ضرر بالغ . ولذلك ينظر فيه فوراً بالشكل وبالاساس **بدون احالته الى اللجان** .

نصت المادة ٨٨ من النظام الداخلي : « يجوز للحكومة او لاحد النواب سواء مع تقديم الاقتراح او بعد تقديمه ان يطلب بمذكرة خطية معللة درس المشروع [١] بصورة الاستعجال المكرر شرط ان يكون مؤلفا من مادة واحدة فاذا قرر المجلس اجابة الطلب درس المشروع فوراً من المجلس بدون احالته الى اللجان » .

لا يختلف هذا النص عن النص المتعلق بالاستعجال الا حيث يشترط ان يكون المشروع مؤلفاً من مادة واحدة وحيث يختصر الوقت فيقر وجوب درس المشروع فوراً بدون احالته الى اللجان .

ولذلك نعيد القارىء الى ما قلناه بشأن المشاريع المستعجلة فيما يختص بأصول تقديم هذه المشاريع ونبحث في الفقرات التالية الاصول الخاصة بالاستعجال المكرر .

٢ ـ ما هي الشروط الشكلية لقبول المشروع او الاقتراح مستعجلاً مكرراً ؟

(١) او الاقتراح .

أ ـ يتضح من نص المادة ٨٨ المشار اليها انه لا يمكن البحث حتى بصفة الاستعجال المكرر اذا لم يكن المشروع مؤلفا من مادة واحدة .

وحكمة ذلك ان المادة الوحيدة لا تحتاج الى كبير عناء في درسها وتفهم مرماها .

ب ـ رأينا عند بحث المشاريع المستعجلة انه لا يجوز طلب الاستعجال والاستعجال المكرر في المشروعات المتعلقة بتعديل الدستور او بتعديل النظام الداخلي .

ذلك لأن تعديل الدستور يخضع لاحكام خاصة منصوص عليها فيه توجب مرور التعديل في مراحل عدة فاذا اجيز هذا التعديل عن طريق الاستعجال المكرر خرق الدستور .

وقد اراد المشرع ان ينزل النظام الداخلي منزلة الدستور ، وهو في الواقع تتمة له ، لكي لا يصار الى تعديلات طائشة غير متعمق في درسها .

ج ـ ولا يجوز طلب الاستعجال والاستعجال المكرر في المشروعات الآيلة الى فرض ضريبة جديدة او رسم جديد او تعديل ضريبة او رسم او الغائهما .

فكل مشروع من هذا النوع لا يمكن حتى بحث صفة الاستعجال فيه . فالمشرع تعمد ان يخضع هذه المواضيع لدراسة اللجنة المالية لانها تتعلق بمالية الدولة وهي عصب كل مؤسسة، فاذا لم تكن الدراسة عميقة ومستندة الى وثائق وارقام فقد تعرض الدولة للخراب .

٣ ـ ما العمل اذا رفض المجلس صفة الاستعجال المكرر ؟

تنص المادة ٨٩ انه « اذا رفض طلب الاستعجال المكرر ، تتبع في المشروع الاصول الموضوعة للاستعجال » .

ان هذا النص يعني انه عند رفض الاستعجال المكرر يجب ان يقرر المجلس

صفة الاستعجال العـادي . فقد لا يرى المجلس في المشروع مـــا يستلزم حتى الاستعجال العادي .

ولكن مجالسنا درجت على تفسير خاطىء وهو ان تعتبر المشروع مستعجلاً عادياً لمجرد رفض الاستعجال المكرر فيحيله الرئيس الى اللجنة دون التصويت على صفة الاستعجال .

ونحن نرى ان المشروع لا ينقلب حكماً من مشروع مستعجل مكرر الى مشروع مستعجل لمجرد رفض صفة الاستعجال المكرر .

واذا اخذنا بغير هـذا التفسير فان بالامكان الاحتيال على القـانون توصلاً لاعطاء صفة الاستعجال لمشاريع واقتراحات ليس فيها شيء يستدعي العجلة .

فماذا يمنع اي نائب مثلاً ان يقدم اقتراحاً بقانون مستعجل مكرر مؤلف من مادة وحيدة مؤلفة بدورها من عشرين فقرة او اكثر ؟

ان المـــادة ٨٩ تقول باتباع الاصول الموضوعة للاستعجـال عند رفض الاستعجال المكرر .

او ليس من ضمن هذه الاصول امر التصويت على صفة الاستعجال ؟

لقد اثرنا هذا الموضوع في المجلس اكثر من مرة ولكن الرئاسة كانت تصر على تفسيرها الخاطىء فتعتبر المشروع المكرر مشروعا مستعجلا حكما De droit لمجرد رفض صفة الاستعجال المكرر .

الفصل الثاني

انتخاب رئيس الجمهورية

قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الاقل او شهرين على الاكثر يلتئم المجلس بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد واذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فانه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق اجـل انتهاء ولاية الرئيس . (المادة ٧٣ من الدستور) .

ان المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخـابية لا هيئة اشتراعية . ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة او أي عمل آخر (المادة ٧٥) .

ولذلك لا يجوز لأحد من النواب ان يطلب الكلام ، وللرئيس تلقائياً ان يرفض طلب الاذن بالكلام ، كما ان له ان يستشير المجلس بالامر [١] .

ويجب بعد اجراء الانتخاب تلاوة محضر الجلسة فوراً للتصديق عليه ويمكن عندئذ ان يعطى الكلام لمن يطلب تصحيحاً في المحضر فاذا خرج عن الموضوع منعه الرئيس .

وبعد اجراء التصويت يعلن رئيس المجلس فوز الرئيس المنتخب الذي يتم

(١) اوجين بيار رقم ٣٢٢

ابلاغه الامر بواسطة مجلس الوزراء كما يتم نشر الخبر على الشعب في الجريدة الرسمية ووسائل الاذاعة .

٢ – خلو سدة الرئاسة :

اذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس او استقالته او اي سبب آخر فلأجل انتخاب الخلف يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون . واذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلاً تدعى الهيئات الانتخابية دون ابطاء ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الاعمال الانتخابية (المادة ٧٤ من الدستور) .

ان هذه المادة مأخوذة عن المادة السابعة من القانون الدستوري الفرنسي المؤرخ في ٢٥ شباط سنة ٨٧٥ والمادة ٣ من القانون الدستوري المؤرخ في ١٦ تموز سنة ١٨٧٥ ولكن المادة السابعة المشار اليها آنفاً تضيف ان مجلس الوزراء يمارس السلطة التنفيذية ، اثناء خلو سدة الرئاسة .

ان استقالة الرئيس في فرنسا قد حصلت مرتين وقدمت الاستقالة بكتاب خطي موجه الى مجلس النواب ولمجلس الشيوخ .

وقياساً على ذلك وبالنظر لوحدة التشريع يجب عندنا ان تقدم الاستقالة بكتاب خطي الى مجلس النواب بواسطة رئيسه. فيدعو الرئيس المجلس للانعقاد في اليوم نفسه اذا امكن حيث يتلى كتاب الاستقالة . ويمكن في هذه الجلسة الشروع بانتخاب الرئيس كما يمكن دعوة المجلس الى اليوم التالي على الرغم من وجود كلمة « فوراً » .

وعند افتتاح الجلسة يعلن الرئيس ان المجلس يجتمع كهيئة انتخابية .

في قبول الاستقالة :

يجدر بنا ان نتساءل هل يجب على المجلس ان يقرر قبول الاستقالة قبل الشروع بالتصويت .

يقول اوجين بيار :

لا يتوجب ان يطرح على التصويت قبول الاستقالة اذ يمكن للذين يرغبون برفضها ان يقترعوا للرئيس المستقيل ولكن اذا تشبث احد الاعضاء باستفتاء المجلس في قبول الاستقالة فلا يمكن رفض طلبه .

وللرئيس عندئذ الخيار بين امرين :

اما ان يطرح للتصويت المسألة القبلية La question préalable اي رفض النظر في الاستقالة .

واما ان يطرح للتصويت قبولها .

وفي رأينا ان الحالتين تؤديان الى نتيجة واحدة .فرفض النظر في الاستقالة انما يعني في الواقع عدم قبولها ، ورفض الاستقالة يعني ايضاً عدم قبولها .

كيفية الانتخاب :

تنص المادة ٤٩ من الدستور :

« ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الاولى ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي » .

١ – النصاب المطلوب :

ان النصاب المطلوب لجلسة الانتخاب ليس ثلثا اعضاء المجلس كما يتبادر للذهن عند تلاوة النص فان كلمة غالبية الواردة في هذه المادة لا تتعلق فقط بعدد الذين يقترعون فعلاً في الجلسة .

ويكفي ليكون الاجتماع قانونياً ان يضم نصاب الجلسات العادية المنصوص عليه في المادة ٣٤ من الدستور اي الغالبية المطلقة من مجموع عدد النواب (خمسون نائباً في مجلس الـ ٩٩) .

والدليل على ذلك هو ان الدستور عندما يتطلب لموضوع ما نصابا غير النصاب العادي ينص عليه بشكل صريح لا يدع مجالاً لأي شك او تأويل .

فالمادة ٧٩ المتعلقة بتعديل الدستور تنص «عندما يطرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور ، لا يمكنه ان يبحث فيه او ان يصوت عليه ما لم تلتئم اكثرية مؤلفة من ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً .

والمادتان ٦٠ و٧٠ تنصان على ثلثي مجموع اعضاء المجلس بشأن محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء ، الامر الذي يدل على ان النواب **الحاضرين في الجلسة** ، يجب ان يشكلوا ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

ان الغالبية المطلوبة في انتخاب رئيس الجمهورية هي ثلثاً المقترعين في الدورة الاولى اما في الدورات التي تلي فالاكثرية المطلقة أي نصف المقترعين وواحد زيادة تكفي .

وهذا يعني انه اذا تأمن النصاب القانوني العادي (مثلاً خمسون نائباً في مجلس الـ ٩٩) يجري الاقتراع ، فمن نال ثلثي اصوات المقترعين اي ٣٤ صوتاً اذا صوت جميع الحاضرين اعلن فوزه . واذا لم ينل احد المرشحين هذا العدد يصار الى الاقتراع بدورة ثانية .

فاذا كان المرشحون ثلاثة وتقاسموا الاصوات فنال احدهم ١٥ صوتا والثاني ١٦ والثالث ١٩ فلا يعلن فوز احد لان الغالبية المطلقة من نصاب الجلسة هي (نصف الخمسين + ١) ، أي ٢٦ عضواً ولذلك يجري الاقتراع بدورة ثالثة . وتتوالى الدورات الى ان ينال احد المرشحين ٢٦ صوتاً .

وهنا تجدر ، الملاحظة ان الاوراق البيضاء والاوراق الباطلة لا تعتبر في حسبان الاغلبية . وعلى ذلك فاذا كان خمسة واربعون نائباً فقط من اصل الخمسين قد اقترعوا اقتراعاً قانونياً فان الاغلبية تحسب على اساس الخمسة واربعين فقط لا الخمسين .

وفي المثال الذي ضربناه تعتبر الاغلبية في الدورة الاولى ثلاثين صوتا اي

$$\frac{٤٥ \times ٢}{٣} = ٣٠$$

وفي الدورة الثانية يكفي ثلاثة وعشرون نائباً وهي الاغلبية المطلقة من عدد المقترعين .

٢ ـ الغالبية :

واذا لزم البرهان على انه يفهم بالغالبية « غالبية المقترعين » لا غالبية اعضاء المجلس ، فاننا نكرر ما قلناه بشأن النصاب . وهو انه في كل مرة يتطلب الدستور غالبية خاصة غير غالبية المقترعين فانه ينص على ذلك صراحة .

وثمة برهان آخر اكثر جزماً في الموضوع ، ذلك هو التفسير المعطى للمادة ٢ من القانون الدستوري الفرنسي المؤرخ في ٢٥ شباط سنة ١٨٧٥ التي استوحيت منها مادة الدستور اللبناني .

فالمادة الثانية المشار اليها تنص :

ان رئيس الجمهورية ينتخب باغلبية المقترعين المطلقة ، من قبل (Par) مجلسي الشيوخ والنواب المجتمعين بجمع وطني .

Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages, par le sénat et par la chambre des députés réunies en assembleé nationale.

ويكاد يكون نص مادتنا الدستورية بالفرنسية منقولاً بالحرف عن هذه المادة وترجمتها الصحيحة لازالة الالتباس هي :

« ينتخب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بالاقتراع السري وبغالبية الثلثين في الدورة الاولى ... ويكتفى الخ » ...

وقد فسر النص الفرنسي في قاموس كاربانتييه بما يلي :

Il est à remarquer que la majorité absolue que qui est icirequise n'est pas comme pour la révision des lois constitutionnelles, calculée sur le nombre des membres composant l'assemblée nationale, mais seulement sur le chiffre des suffrages exprimés, par conséquent, les membres qui s'abstiennent ou ceux qui déposent un bulletin blanc ne concourent pas à former la majorité absolue.

(انظر كلمة رئيس الجمهورية نمرة ٢٧ و٢٨)

على انه قد يحصل امر مستغرب في هذه الحالة :

فلو فرضنا ان الخمسين نائباً قد حضروا الجلسة فالنصاب قانوني ويشرع بعملية الاقتراع .

ولكن لنفترض ان اربعين نائباً وضعوا اوراقاً بيضاء فيبقى لحسبان الاغلبية عشرة اصوات فقط . فالثلثان في الدورة الاولى اي سبعة اصوات تكفي لانتخاب رئيس الجمهورية . وهذا امر غريب والاغلبية المطلقة اي ستة اصوات تكفي في الدورة الثانية وهذا امر اكثر غرابة .

صحيح ان هذا الامر مستبعد الوقوع . ولكن اصول التشريع تستلزم افتراض وقوعه في حالات استثنائية وتدارك هذا الامر بنص سليم .

وخلاصة القول انه اذا لم يتأمن النصاب العادي القانوني في جلسة انتخاب رئيس الجمهورية او اذا تأمن ولم يحصل احد المرشحين على الغالبية المطلوبة رغم تعدد دورات الاقتراع فلرئيس المجلس وحده ، وبسلطان مطلق ان يرفع الجلسة ويعين موعداً آخر للاجتماع .

الفصل الثالث

تعديل الدستور

النبذة الاولى

مبادىء عامة

ليس الدستور كالقوانين العادية لا من حيث الاهمية ولا من حيث اصول وضعه والتصديق عليه .

فالدستور هو القانون الاساسي الذي يقرر نظام الحكم في البلاد . فاذا كان تعديله او استبداله سهلاً كتعديل القوانين العادية او استبدالها ، فقد الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي .

ولذلك نرى اكثر الدساتير تنص على اصول معقدة لاعادة النظر في الدستور.

على انه من الخطل التصور ان الدستور جامد لا يتغير. فما دامت الظروف والظاهرات التي قضت بوضعه في زمن معين قابلة للتغيير فينبغي ان يتبع الدستور هذه الظاهرات والظروف ويتغير هو ايضاً . واذا لم يتضمن الدستور نصاً على اصول اعادة النظر فيه، وتعديله فان هذا التعديل سيتم حتماً ، بصورة غير شرعية ، اي بالثورة او الانقلابات .

ويجب ان تتناول امكانية التعديل جميع نصوص الدستور ، الا ان بعض

الدساتير ، في سبيل استمرار نظام الحكم الذي تقره الهيئة التاسيسية ، تنص احياناً على استحالة تعديل القواعد الاساسية لنظام الحكم .

فدستور مصر لسنة ١٩٢٣ كان يمنع تعديل النصوص المتعلقة بالنظام التمثيلي او النيابي للدولة ، ولا النصوص المتعلقة بنظام انتقال العرش .

ودستور الاردن الحالي لا يجيز ادخال اي تعديل على الدستور مدة قيام الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته (المادة ١٢٦) .

والدستور البرازيلي لسنة ١٩٣٤ كان يمنع تعديل النصوص المختصة بالشكل الجمهوري الفدرالي للدولة .

ومثل هذه النصوص التي تعبر عن ارادة الجمعية التأسيسية التي وضعته فحسب، لا قيمة لها من الوجهة القضائية . فليست الهيئة التأسيسية التي اقرت دستوراً في زمن معين اعلى من الهيئة التأسيسية التي ستأتي فيما بعد ، لكي تحد الاولى من سلطات الثانية .

وعلى ذلك يمكن ان نقرر ان كل دستور قابل للتعديل ، ولكن للهيئة التأسيسية ، ان تضع اصولاً صعبة لتعديله بكامله واصولاً اكثر صعوبة لبعض نصوصه الرئيسية .

وثمة دساتير تنص على عدم امكانية تعديلها الا بعد مرور مدة من الزمن ، وذلك في سبيل تأمين الاستقرار للنظام الذي تبنته الجمعية التأسيسية . وهذا ما نص عليه دستور فرنسا لسنة ١٧٩١ .

ولكن هذا النص كان موضع نقد شديد ، اذ يجب ان يكون الدستور قابلاً للتعديل في كل آن .

النبذة الثانية

تعديل الدستور اللبناني

كانت المادتان ٧٦ و٧٧ من الدستور قبل تعديلها في ١٧ تشرين الاول ١٩٢٧ تنصان على ما يلي :

المادة ٧٦ : « يحق للمجلس مباشرة او بناء على اقتراح رئيس الجمهورية ان يقرر اعادة النظر في الدستور بعد قرار يتخذه كل منهما على حدة بغالبية الثلثين من مجموع اعضائه المطلقة تحدد فيه المواضيع التي يراد تنقيحها ويشار اليها بصورة واضحة .

المادة ٧٧ : « عندما يتفق المجلسان على المواد المراد تنقيحها يلتئمان في مجمع نيابي للتناقش في التعديلات المقترح اجراؤها ، ولا تعتبر مقرراته قانونية الا بعد ان يوافق عليها واحد وثلاثون عضواً .

لم يعد لهذين النصين بعد التعديل الا القيمة التاريخية . ولكن ثمة امراً يستلفت النظر هو ان الهيئة التشريعية كانت تتمتع على قدم المساواة مع الحكومة بحق المبادرة .

فهل ان حق المبادرة بالتعديل محفوظ للهيئة التشريعية بالنص الجديد ؟

اولا — المبادرة البرلمانية (المادة ٧٧ من الدستور)

« يمكن ايضاً اعادة النظر في الدستور بناء على طلب مجلس النواب فيجري الامر حينئذ على الوجه التالي :

اولا — يحق لمجلس النواب في **خلال عقد عادي** وبناء على اقتراح عشرة من اعضائه على الاقل ان يبدي اقتراحه **باكثرية الثلثين** من مجموع الاعضاء

التي يتألف منها المجلس قانوناً باعادة النظر في الدستور . على ان المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة .

وعليه فاذا قدم الاقتراح في خلال عقد استثنائي او كان موقعاً من اقل من عشرة اعضاء او كان لا يتضمن المواد والمسائل التي يقترح تعديلها فلا يجوز للرئيس طرحه .

ثانيا — فاذا توافرت هذه الشروط الثلاثة يطرح الاقتراح للتصويت . وعندئذ ، اذا صوت ثلثا مجموع الاعضاء على المبدأ « يبلغ رئيس المجلس ذلك الاقتراح الى الحكومة طالباً اليها ان تضع مشروع قانون في شأنه » .

ان هذه المرحلة من تعديل الدستور هي المرحلة المبدئية اي اقرار مبدأ التعديل . ولكن كيف توضع نصوص التعديل ؟

ثالثا — بعد ان تبلغ الحكومة قرار المجلس المبدئي يمكنها ان توافق او ان ترفض :

« فاذا وافقت الحكومة المجلس على اقتراحه وجب عليها ان تضع مشروع التعديل وتطرحه على المجلس في خلال اربعة اشهر » .

« واذا لم توافق ، فعليها ان تعيد القرار الى المجلس ليدرسه ثانية » .

وفي هذه الحالة للمجلس ان يصر على قراره او ان يرجع عنه للاعتبارات التي تكون الحكومة قد اوضحتها في قرارها بعدم الموافقة :

رابعا — « فاذا اصر المجلس عليه باكثرية ثلاثة ارباع من مجموع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً ، فلرئيس الجمهورية حينئذ :

« اما اجابة المجلس الى رغبته » .

« او اصدار مرسوم بحله واجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة اشهر » .

« فاذا اصر المجلس الجديد على وجوب التعديل ، وجب على الحكومة

الانصياع وطرح مشروع التعديل في مدة اربعة اشهر » .

ولكن ما العمل اذا لم تقدم الحكومة المشروع خلال المدة المعينة بنص الدستور ؟

لقد رأينا النص يحصر بالنواب حق تقرير المبدأ فقط فهل هذا يعني ان ليس للنواب ان يضعوا النصوص الجديدة وان عليهم ان ينتظروا الحكومة لتضع النص ؟

يجدر بنا في هذا الشأن ان نورد مناقشات مجلس النواب عند تعديل هذه المادة الدستورية :

يوسف الخازن : لماذا الحكومة تضع المشروع لا المجلس ؟ نحن الشاعرون بالحرج فلماذا نشكو لها فتضعه ولا نضعه نحن ؟ ربما نضعه في ثلاثة ايام .

شبل دموس : السبب في ذلك اننا لا نريد ان نخلق كل يوم مشكلة جديدة. ورد في صك الانتداب ان الدستور تضعه السلطة المنتدبة مع السلطة المحلية ، فلا نريد ان نخلق مشكلاً كل يوم . فنحن نقول للحكومة : نريد هذا . فاذا قبلت ، عليها ان تتفق مع من يلزم على وضعه .

يوسف الخازن : ليس هذا جواباً على كلامي اذا رأينا وجوب التعديل ، وقبلت الحكومة ، لماذا يحرم المجلس من وضع المشروع به، وقد يضعه في ثلاثة ايام لا في اشهر كما تطلب الحكومة ؟ اننا نستطيع ان نشاور الافرنجي كما هم يشاورونه .

الرئيس : بصورة رسمية لا تستطيع ان تستشيره لأن الواسطة بينك وبينه السلطة التنفيذية .

يوسف الخازن : لماذا ؟ ومن قال هذا القول ؟ من قـال بوجوب الواسطة ؟
اذا تألفت لجنة نيابية ، الا تستطيع ان تفاوضه كما تفاوضـه الحكومة ؟

ايوب ثابت : انا كتائب لا اريد ان افاوضه .

يوسف الخازن : انا معك في هذا . ولكن ما معنى وجوده هنا الآن ؟

وانتهت المناقشة في هذه النقطة دون ان يقدم اقتراح من الخازن الذي اعترض عليها فصدقت المادة كما هي .

وعلى الرغم من ذلك يجدر التساؤل اليوم ، بعد ان الغي صك الانتداب الذي يخول السلطة المنتدبة وضع الدستور مع السلطة المحلية ، وبعد ان الغيت من الدستور جميع النصوص المتعلقة بالانتداب ، هل يحق للنواب عند موافقة الحكومة ان يضعوا مشروع القانون الدستوري بالتعديل ام لا ؟

ان تفسير القانون يرجع فيه عادة الى اسبابه الموجبة فمتى كان صك الانتداب هو السبب في ايلاء الحكومة وحدها وضع النص ، ومتى كان صك الانتداب هذا قد الغي والغيت جميع النصوص الدستورية المتعلقة به . فلا شك عمـلاً بقاعدة « متى زال المانع عاد الممنوع » ان نقرر ان للسلطة المشترعة اليوم ان تقترح النص التشريعي الدستوري » . فالدستور لا يختلف عن القوانين العادية الا بانه يفرض فيه الدوام انما هو في الواقع قانون مثل كل القوانين « (من اقوال الشيخ يوسف الخازن في مناقشة المادة) .

٢ – **المبادرة الحكومية** : يمكن اعادة النظر في الدستور بنـاء على اقتراح رئيس الجمهورية ، فتقدم الحكومة مشروع القانون الى مجلس النواب .

هذا هو نص المادة ٧٦ من الدستور . وقد جاء موجزاً خالياً من جميع الشروط المفروضة للمبادرة البرلمانية .

وهذا يعني :

اولاً – ان للحكومة ان ترسل مشروع التعديل عندما تريد . فليست امقيدة بالدورة العادية ، ولها ان تدعو المجلس لدورة استثنائية للنظر بتعديل لدستور .

ثانياً – ان مشروع الحكومة بالتعديل لا يمر بمرحلتين: واحدة لتقرير المبدأ والاخرى لوضع النصوص. فان اقتراح رئيس الجمهورية وحده يلزم الحكومة بتقديم مشروع القانون او تستقيل .

ثالثاً – على ان ذلك لا يمنع ان يطرح للتصويت اقتراح باقرار مبدأ التعديل فاذا لم ينل اغلبية الثلثين اعتبر المشروع مرفوضاً .

النبذة الثالثة

في اعمال مجلس النواب

« اذا طرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور يجب عليه ان يثابر على المناقشة حتى التصويت عليه قبل اي عمل آخر » . على انه لا يمكن ان يجري مناقشة او ان يصوت الا على المواد والمسائل المحددة بصورة واضحة في المشروع الذي يكون قدم له (المادة ٧٨ من الدستور) .

١ – **درس اللجان** :

لقد نصت المادة ١٠٦ من النظام الداخلي انه لا يجوز لمجلس النواب ان يتناقش او يقرر نصاً يعدل في مواد الدستور الا ضمن الاصول والقواعد الموضوعة في الدستور لهذا التعديل .

فهل هذا يعني ان المجلس يشرع بالمناقشة فوراً ودون احالة المشروع الى اللجنة لدرسه ؟

– لا نظن ذلك . فان مشروع تعديل الدستور هو مبدئياً مشروع قانون وتجرى عليه احكام النظام الداخلي كغيره من القوانين فيحال الى اللجنة لدرسه وتقديم تقرير بشأنه .

وهنا تجدر الملاحظة انه بالنظر لخلو النظام الداخلي من نص خاص بلجنة الدستور كما تنص اكثر الانظمة الداخلية ، يتوجب على المجلس بالاستناد الى الفقرة الاخيرة من المادة ١٨ تعيين لجنة خاصة لهذا الموضوع .

وما قيل عن احالة المشروع الى اللجان يقال عن سائر الامور المتعلقة بالمناقشات والدور في الكلام وبعبارة شاملة في جميع احكام النظام المتعلقة بدرس القوانين العادية واقرارها . لأن ما نص عليه الدستور انما هو الاحكام الاستثنائية فقط .

النصاب :

نعلم ان نصاب الجلسة في المواضيع العادية هو الاكثرية المطلقة من عدد النواب . ففي مجلس التسعة وتسعين نائباً لا تعتبر الجلسة قانونية الا بحضور خمسين نائباً . ولكن نصاب الجلسة عند البحث في تعديل الدستور هو ثلثا الاعضاء الذين يؤلفون المجلس اي ٦٦ نائباً في مجلس الـ ٩٩ .

ويجب ان يكون التصويت بالغالبية نفسها .

« عندما يطرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور لا يمكن ان يبحث فيه او ان يصوت عليه ما لم تلتئم اكثرية مؤلفة من ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً . ويجب ان يكون التصويت بالغالبية نفسها » (الفقرة الاولى من المادة ٧٩) .

٣ – حصر البحث :

١ – « لا يمكن المجلس ان يجرى مناقشة او ان يصوت الا على المواد والمسائل المحددة بصورة واضحة في المشروع الذي يكون قد قدم له » .

ان هذا النص مستوحى من سابقات فرنسية اثناء درس تعديلات الدستور الفرنسي وقد عبر عنها بشكل جازم رئيس المجلس الفرنسي غامبتا عند تعديل الدستور في ١٤ كانون الثاني سنة ١٨٨٢ [1] .

٢ – « اذا طرح على المجلس مشروع يتعلق بتعديل الدستور يجب عليه ان يبقى مثابراً على المناقشة حتى البت فيه» هكذا وضع النص في الاساس وقد جرت بشأنه المناقشات التالية :

الخازن : ما معنى المثابرة هنا .

الرئيس : يعنى لا يتخللها الاشتغال بمشاريع اخرى .

اميل اده: الترجمة غلط في الاصل الفرنسي لا يشتغل بغير التعديل .

الخازن : وهب كان بين ايدينا وقتئذ مشروع حتمت الحكومة انه ضروري جداً .

رئيس الوزراء : هذا يقدم عليه .

الخازن : هذا التعديل لا يكون الا بارادة الحكومة . يعني ان لها فائدة منه . فاذا كان للحكومة غاية ، تستطيع ان تقول للمجلس اغل يدك عن كل عمل آخر .

يوسف سالم : قد يأخذ تعديل الدستور بين اللجنة والمجلس ٢٠ او ٣٠ يوماً فاذا كان بين ايدينا مشروع مستعجل فماذا نفعل ؟

رئيس الوزراء : يؤخر .

روكز ابو ناضر : اطلب تعديل المادة بحيث يقال : « يثابر على المناقشة فيه حتى التصويت عليه قبل اي عمل آخر .

وانتهت المناقشة بدون اقتراح من الخازن وصدقت المادة كما عدلها النائب

(١) انظر اوجين بيار صفحة ٢٦ رقم ١٥.

ابو ناضر .

٤ – طريق التصويت : لم ينص الدستور على طريقة للتصويت ولكن جرت العادة عندنا على التصويت بالمنـــاداة بالاسماء على كل عضو بمفرده . وهو امر ضروري في نظرنا للتحقق من الاغلبية الدستورية.

الباب العاشر

الحصانة النيابية

L'immunité parlementaire

حصانة النائب حماية لأرادة الامة :

النائب ممثل لأرادة الامة ، فكل تقييد لأرادته هو تقييد لأرادتها ، وكل حماية يوفرهـا المشترع له لتمكينه من ممارسة عمله النيابي بحرية ، انمـا هي في الواقع حماية للامة.أولذا نص الدستوراللبناني في مادته التاسعة والثلاثين على انه:

«لا يجوز اقامة دعوى جزائية على اي عضو من اعضاء المجلس بسبب الآراء والافكار التي يبديها مدة نيابته » .

وينص في مادة الاربعين :

« لا يجوز في اثناء دورة الانعقاد اتخاذ اجراءات نحو اي عضو من اعضاء المجلس او القاء القبض عليه اذا اقترف جرماً جزائياً الا باذن المجلس مـا خلا حالة التلبس بالجريمة » .

وفي النص كما سنرى القدر الكافي لحماية النائب من عنت السلطة التنفيذية التي تتمتع بحق تسيير دعوى الحق العام .

فالنص الاول يكرس مبدأ اللامسؤولية L'isresponsablité او الحصانة السياسية .

والنص الثاني يكرس مبدأ الصيانة L'inviolabilité او الحصانة الجزائية .

وهذان المبدآن هما اللذان يؤلفان ما يسمى بالحصانة النيابية .

الفصل الاول

مبدأ اللامسؤولية او الحصانة السياسية

l'irresponsabilité

١ – حكمة مشروعيتها :

شرعت حصانة النائب اول ما شرعت في بريطانيا يوم كان الملك يتحكم بالسلطة التشريعية ويكم افواه اعضاء مجلس العموم بحجة التطاول على العرش .

والواقع ان اعضاء مجلس العموم لم يكونوا يتطاولون على العرش ، بل ينتقدون سياسة خرقاء عوجاء كان يتبعها الملك آنذاك .

واخذت فكرة الحصانة النيابية تتطور مع الزمن في دساتير العالم حتى وصلت الى الحد الذي عرفت فيه اليوم في البلدان الديمقراطية .

والفكرة الرئيسية التي يرتكز عليها مبدأ الحصانة هي « ان النائب غير مسؤول عن آرائه وافكاره ولوكانت هذه الافكار والآراء تشكل جريمة يعاقب عليها القانون » .

والى الذين يظنون ان عدم مسؤولية النائب تقف عند حد ، نورد هذا

المقطع من مؤلف الاستاذ «Vedel» في الحقوق الدستورية :

«ان الغاية من الحصانة النيابية هي تمكين النائب من التعبير باكمل ما يمكن من الحرية عن ارادة الامة » . L'expression la plus totalement libre

٢ – شمول الحصانة السياسية (اللامسؤولية) .

ان مبدأ اللامسؤولية كما هو مقرر في المادة التاسعة والثلاثين من الدستور اللبناني هو مبدأ مطلق .

فهو يحول من جهة دون اي ملاحقة جزائية ، كما يحول دون اقامة اي دعوى مدنية « ناشئة عن عمل من اعمال النيابة » .

وهو يحول ايضاً دون اي سلطة – حتى المجلس النيابي نفسه – من ان يعلق او يزيل مبدأ اللامسؤولية هذا ، لا بل ان الاجتهاد يتوسع في تطبيقه فيجعله شاملاً رجال الصحافة الذين ينقلون عن حسن نية وقائع جلسات المجلس العلنية واقوال النواب وآراءهم [١]

ثم ان مبدأ اللامسؤولية ليس مطلقاً فحسب بحيث يحمي النائب مدة نيابته فقط بل هو يحميه بعد انتهاء نيابته من الملاحقة بسبب اراء او افكار نادى بها اثناء نيابته .

وخلاصة القول ان المادة التاسعة والثلاثين من دستورنا انما تعني الافكار والآراء التي تتضمن ، تصريحاً او تلميحاً ، اموراً ينهي عنها القانون تحت طائلة

---

١ – في سنة ٩٥٢ حكمت محكمة المطبوعات بادانة بعض الصحف لنقلها سؤالاً قدمه اعضاء الجبهة الاشتراكية الوطنية ولكن الاستجواب قد صيغ بشكل تعمد فيه ايراد طعن بالحكومة . فقد نشرت احدى الصحف مقالاً يتضمن الطعن بالحكومة ويقع تحت طائلة قانون المطبوعات . فأمرت الحكومة بتوقيف الجريدة عن الصدور. فقدم النواب استجواباً استهلوه بالقول :

نشرت جريدة .. المقال التالي : ... وهنا نقلت المقال بالحرف الواحد وختمته بسؤال الحكومة عن السبب في اصدارها امراً بتوقيف الجريدة وقد نقلت بعض الصحف هذا السؤال فاحيلت جميعها الى المحكمة وادينت . وكان حكم الادانة موضع نقد شديد .

العقاب وبتعبير اوضح انه يعني الافكار والآراء التي اذا ادلى بها غير النائب يقع تحت طائلة العقاب .

فالحصانة النيابية في الدستور الفرنسي تؤمن عدم المعاقبة من اجل جرائم عديدة لمجرد أنها ارتكبت اثناء ممارسة العمل النيابي ، ومن هذه الجرائم القدح والذم وكل جريمة يمكن ارتكابها بالكلام أو بالتصويت .

ان هذه الحرية التي تصل الى هذا الحد في دستور هو اضيق من الدستور اللبناني ، هذه الحرية التي تمكن النائب من ان يطالب بقلب شكل الحكم مثلاً او بالطعن في نصوص الدستور ، ومن ان يقول قولا ، لو قاله غيره من المواطنين لسيق الى المحاكمة ، هذه الحرية لا حدود لها الا ضمير النائب بموجب دستورنا يتمتع بهذه الحرية « مدة نيابته » .

ان الدستور الفرنسي قد نص على حصانة النائب اثناء ممارسة العمل النيابي . والعمل النيابي لا يمارس في الواقع الا في المجلس لذلك كانت اجتهادات المحاكم الفرنسية القائلة بمسؤولية النائب عندما يرتكب جرماً بواسطة النشر خارج المجلس في محلها .

ولكن نص دستورنا يختلف عن النص الفرنسي . فهذا الاخير يقول باللامسؤولية اثناء ممارسة العمل النيابي واما الاول فيقول بلا مسؤولية النائب مدة نيابته .

وهذا يعني ان كل ما يمكن ان يطلق عليه تعبير «آراء وافكار سياسية» ويدلي به النائب سواء في المجلس او خارج المجلس في الصحف او في الاجتماعات لا يمكن في رأينا ان تطاله المسؤولية .

الفصل الثاني

مبدأ الصيانة [1] Linviolabilité

او الحصانة الجزائية

١ – حكمة مشروعيتها :

ان الفكرة التي يرتكز عليها مبدأ الصيانة هي غير الفكرة التي يرتكز عليها مبدأ اللامسؤولية :

صحيح ان الفكرتين تهدفان الى غاية واحدة : هي ممارسة النائب مهمته بحرية تامة . غير ان مبدأ اللامسؤولية يرمي ، كما قلنا الى تمكين النائب من استعمال حريته كاملة ، فيما يرمي مبدأ الصيانة الى الوقوف في وجه « السلطة التنفيذية » صاحبة الحق بتحريك دعوى الحق العام وصاحبة السلطان على النيابة العامة بواسطة وزارة العدل ، لكي لا تأخذ من تصرفات النائب – سواء كانت تشكل عملاً نيابياً ام لا – حجة تتوصل فيها لا بعاد نواب المعارضة عن المجلس عن طريق التهديد والملاحقة .

ان تعليق توقيف النائب او ملاحقته اثناء الدورة – الا في حالة التلبس في الجريمة او رفع الحصانة – ان هذا التعليق يبرره اعتبارات عديدة .

١ – ان ترجمة كلمة Inviolabilité بكلمة « صيانة » هي للشيخ عبدالله العلايلي . وهي مصدر «صان» التي تعني حفظ. والمادة ٥٩ من الدستور الليبي تنص: الملك مصون وغير مسؤول.

منها انه يجب الا تسن القوانين من مجلس غير كامل ، او ان تكون دائرة من الدوائر غير ممثلة كلياً او جزئياً ، ومنها ان النيابة العامة التي تباشر الملاحقات الجزائية هي من اعضاء السلطة التنفيذية فيمكنها ان تحدث ضغطاً ادبياً على ممثلي السلطة التشريعية بالتهديد بملاحقة عدلية ، لا بل يمكنها ان تحصر هذا الضغط بالمعارضين الاقوياء الاكفاء بغية ابعادهم موقتاً عن المجلس ، وهكذا تتمكن السلطة التنفيذية من الحؤول دون ممارسة العمل التشريعي الذي شرعت الحصانة النيابية لحمايته .

٢ – نطاق مبدأ الصيانة Domaine de l'inviolabilité

أ – ان مبدأ الصيانة لا يتعلق الا بالافعال التي لا تدخل فى النشاط النيابي (لأن هذه مشمولة بمبدأ اللامسؤولية) فهي اذا تشمل جميع الجرائم العادية.

ب – ان مبدأ الصيانة لا يحمي النائب الا من الملاحقات الجزائية من اجل جرم جزائي . فالنص يقول : «لا يجوز اتخاذ اجراءات جزائية ؟ » ، « القاء القبض » . وهذه التعابير لا تتعلق الا بالملاحقات الجزائية . فالحصانة اذن لا تحول دون اي دعوى مدنية لتحصيل ديون او عطل وضرر . ولكن في الاحوال القليلة التي لا يزال مبدأ حبس المديون مطبقاً يخضع النائب لهذا التدبير ويجوز حبسه (دين النفقة ، والمهر ، والتعويض المدني عن جرم جزائي محكوم به قبل النيابة مثلاً) .

ان نص الدستور عندنا يختلف عن الدستور الفرنسي الذي اخذ عنه . فالنص الفرنسى يشير الى « الجناية والجنحة » فقط ، في حين ان دستورنا يشير الى «جرم جزائي » ، وعبارة الجرم الجزائي تشمل ايضاً القباحة .

وفي رأينا ان شمول مبدأ الصيانة للقباحة ليس له ما يبرره .

ففي القباحة لا يجبر المدعى عليه ان يمثل امام المحكمة بذاته ، وليس فيها توقيف احتياطي وعقوبتها هي الغرامة . وملاحقات كهذه لا تعرض للخطر

استقلال النواب . ولكن على الرغم من ذلك فقد كان رئيس المجلس الفرنسي يطلب تعليق الملاحقات بالقباحة بحق النواب الى ما بعد انتهاء الدورة .

ج – ان الحصانة تطبق في الدعاوى الجزائية سواء كانت الملاحقة بدعوى من الحق العام او بدعوى مباشرة امام القاضي الجزائي .

د – ان النص اللبناني كالنص الفرنسي يشير الى « القاء القبض » لكلمة arrêté وهي تعني في الفقه الفرنسي « التوقيف الاحتياطي » لا حبس النائب تنفيذاً لعقوبة حكم عليه بها خارج الدورات او قبل ان يصبح نائباً .[1] وتعليل ذلك انه لا يمكن ان ينسب صدور الحكم الى اعتبارات سياسية . على انه اذا رأى المجلس ضرورة لحضور النائب في المجلس ، فيمكنه ان يطلب تعليق التنفيذ واطلاق سراح النائب .

ه – ان مبدأ الصيانة لا يطبق في حالة الجرم المشهود . فالنص صريح بالقول « ماخلا حالة التلبس بالجريمة ».

ففي حالة التلبس بالجريمة لا تبقى مبررات مبدأ الصيانة قائمة لأن الجرم المشهود هو عمل مادي يتحقق حصوله من قبل عدة اشخاص رأوا الفعل رأي العين . فلا يخشى والحالة هذه من ملاحقة (غير مرتكزة على اساس) non fondée . فاذا لم يقبض على الفاعل بالجرم المشهود لمجرد كونه نائباً في حين يقبض علي شركائه في الجرم فان هذا العمل يشكل بالواقع فضيحة .

ان مبدأ صيانة النائب الذي يقبض عليه بالجرم المشهود يتوقف تماماً ويمكن لا توقيف النائب فحسب بل ملاحقته ومحاكمته وتنفيذ الحكم بحقه بدون اذن من المجلس (على ان يبقى الحق للمجلس ان يطلب تعليق الملاحقة والتوقيف).

٣ – مدة الصيانة : Durée de l'inviolabilite

ان دستورنا كالدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ [1] ينص على الصيانة في اثناء

---

(١) لافاريا صفحة ٧١٩ واوجين بيار رقم ١٠٧٤ .

دور الانعقاد فقط . وعلى ذلك فالاجراءات الجزائية والقـاء القبض خـارج دورات الانعقاد جـائزة . وكانت بعض الحكومات في فرنسا ، احتراماً منها للمجلس ولتجنب الاحتكاك به ، تعلن بانهـا لن تبـاشر اجراءات جزائية بين الدورتين بل ستؤخرهـا حتى ينعقد المجلس وتطلب الأذن منه بالملاحقة . وهو امر غير مرغوب فيه لأنه يوسّع مدى الحصـانة النيـابية التي هي شـذوذ على القـاعدة القائلة بالمساواة بين جميع المواطنين ؛ هذا الشذوذ الذي لا يبرره الا الرغبة في تأمين الاستقلال للسلطة التشريعية اثناء ممارستها نشاطها .

ان حصر مبدأ الصيـانة في اثناء دورات الانعقـاد فقط يتوافق مع حكمة مشروعيته : اي تـأمين حرية العمـل المجلس والحؤول دون الحكومة ومنع النائب من ان يجلس في المجلس ويشترك في المناقشات .

ويجدر التساؤل ما هو تأثير فتح الدورة على ملاحقات شرع فيها من قبل؟
ان الفقه والاجتهاد الفرنسيين يقولان [1] : ان لا تأثير لفتح الدورة على الملاحقات الجارية بتاريخ فتحهـا لأن النص صريح يمنع « الاجراءات الجزائية اثنـاء دور الانعقاد » ولكنه لا يمنع متابعة الاجراءات المشروع بهـا (قرار محكمة التمييز ١١ حزيران ١٩٢٦ مجلة دالوز الشهرية ١٩٢٦ صفحة ٣٧٨) .
وبالرغم من ان المجلس كان يزعم انه يجب الحصول على اذنه لمتابعة الملاحقة فقـد قررت محكمة التمييز الفرنسية ان هـذا الاذن لا لزوم له (قرار ٢٢ كانون الثاني ١٩١٢ مجلة دالوز ١٩١٢–١–٢٤٩) . وذهب الفقه الفرنسي الى ابعد من ذلك فقرر ان متابعة الاجراءات المشروع بها يمكن ان تصل الى حد التوقيف الاحتياطي لأن التوقيف الاحتياطي ليس الا نتيجة عادية للملاحقة التي يمكن ان تتابع بحسب القانون بدون ادنى مانع (Barthélemy et Duez P. 571) الا اذا قرر المجلس تعليق الملاحقة [2]: Moreau «Esmein 5, 1903; III 57 Revue du droit pnblic 1902 T,II P 320»

(١) ان الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٨ جعل الصيانة طول مدة النيابة لا اثناء الدورات فحسب
(٢) لافاريار صفحة ٧٢٠ .

غير ان هذا الرأي الفقهي كان موضع جدل ، اذ حتى لو كان التوقيف مسببا عن ملاحقة سابقة للدورة ، افليس ان النائب «سيوقف اثناء الدورة» وهذا ما يخالف النص الدستوري ؟

ان محكمة التمييز قررت ان الملاحقات المشروع بهـا قبل الدورة يمكن متابعتها ، اما التوقيف فلا يمكن ان يحصل الا باذن من المجلس (تمييز فرنسي ١٩١٢/١/٢٦ وتعليق Roux) .

وبتاريخ ١٩٢٨/١/١٢ اعلمت الحكومة الفرنسية المجلس بانها ستلقي القبض على نواب محكوم عليهم قبل فتح الدورة ، وانها تعلمه ، لا لطلب الاذن بل من باب اللياقة ، حتى اذا كان المجلس يرى تعليق التوقيف يطلب ذلك . وقد وافق المجلس الحكومة على هذه النظرية .

ان حق المجلس بطلب تعليق الملاحقات المشروع بها قبل انتخاب النائب كان يمارس في المجلس الفرنسي كثيراً ، وكان المجلس يفعل ذلك بنية تأمين استقلال النواب والتضامن معهم. على ان تعليق الملاحقة كان موقوتاً وعند انتهاء الدورة تعود الملاحقة من جديد .

٤ – آثار مبدأ الصيانة : Effets de l'inviolabilité

ان الصيانة لا تحمي النواب الا اثناء الدورة اذ لا يخشى خارج الدورة من السلطة التنفيذية ان تنال من استقلال النائب .

والصيانة لا تصون النائب من الملاحقات الجزائية . ولكنها تعلقها – اثناء دور الانعقاد – على اذن المجلس ، فاذا رفض المجلس الاذن ولم يرفع الحصانة ، فالملاحقات لا تمنع بل تؤخر حتى نهاية الدورة .

ومبدأ الصيانة يتعلق بالانتظام العام ، فلا يحق للنائب ان يتنازل عنه لانه ليس مشروعاً في صالح النائب الشخصي بل في صالح النشاط النيابي ولذلك يمكن الادلاء به في كل دور من ادوار المحاكمة حتى امام محكمة التمييز كما يمكن ان تثيره المحاكم عفواً .

وخلاصة القول ان مبدأ الصيانة هو موقت لا يطبق الا اثناء الدورات في حين ان مبدأ اللامسؤولية هو ابدي . ومن المقابلة بين المبدأين يتضح ان مبدأ اللامسؤولية هو قاعدة اساسية. اما مبدأ الصيانة فهو قاعدة اصولية يعني ان لا مفعول له الا توقيف الملاحقة الى ان يزول السبب برفع الحصانة أو بانتهاء ولاية النائب .

الفصل الثالث

اصول رفع الحصانة

ان الدستور اللبناني والنظام الداخلي لم ينصا على الاصول الواجب اتباعها في رفع الحصانة . ولذا ينبغي الرجوع الى القواعد التي كانت متبعة في فرنسا في ظل دستور سنة ١٨٧٥ .

١ – رفع الامر الى المجلس Du moyen de saisir la chambre

١ – ان طلب الاذن بالملاحقة او رفع الحصانة يقدم الى رئيس المجلس . ويمكن ان يصدر عن النيابة العامة ، كما يمكن ان يصدر عن احد الناس . فعندما يصدر عن النيابة العامة يجب ان يرفع مع مطالعتها بواسطة وزارة العدل .

اما اذا كان صادراً عن احد الناس الذي يزعم انه متضرر، فلا يمكن اعتباره ما لم يقدم الطالب بياناً يثبت انه اقام الدعوى الجزائية امام السلطة القضائية وانه يصطدم بالحصانة النيابية .

وقبل دستور ١٨٧٥ قدمت الى رئاسة المجلس عدة طلبات من الافراد ، لرفع الحصانة عن النواب دون ان يسبقوها بشكوى الى القضاء فاحال رئيس

المجلس هذه الطلبات الى امين عام الرئاسة يستشيره فيما اذا كان لا يرى ان ثمة ضرورة بان يطرح على المجلس كل طلب برفع الحصانة مقدم من الافراد قبل ان يكون هؤلاء اثبتوا جدية الطلب بتقديمهم شكوى الى القضاء . وقد افتى الامين العام بوجوب تقديمهم الشكوى الى القضاء قبل طلب رفع الحصانة [1] .

ولقد صدق رئيس المجلس على هذه الفتوى وذيلها برأيه الشخصي بقوله :

« لم يكن ولا يمكن ان يكون في ذهن المشترع ان ايًّا من الناس يخطر له تأثيم عضو في المجلس النيابي ، يقدر على هواه ، وبدون اي شرط آخر غير توجيه كتاب الى رئيس المجلس ، ان يلزم المجلس بمناقشة الاتهامات التي يتضمنها كتابه ، والمذاكرة فيما اذا كان ثمة مجال للاذن بالملاحقة » . فالنص الدستوري يقدر ان ثمة ملاحقة قريبة ، وتوقيفاً وشيكا ، ويقدر اخيراً اشياء اخرى تثبت ان الامر قد رفع الى القضاء الذي ينتظر ، لكي يعمل ، الاذن من الهيئة التشريعية . وهذا واضح من مجرد قراءة النص : « لا يجوز في اثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جزائية او القاء القبض على أي عضو من اعضاء المجلس بالقضايا الجزائية ما خلا حالة التلبس بالجريمة قبل ان تأذن الهيئة التشريعية بذلك»[2] ولا شبهة في ان المقصود هنا ، بطالب الاذن ، هو النائب العام الذي يحرك دعوى الحق العام بالاستناد الى تحقيق ، ولا يقدر صاحب الحق الشخصي ان يطلب الاذن قبل ان يثبت انه رفع الامر الى القضاء لتحريك دعوى الحق العام » .

وعلى الاثر استدعي الافراد الذين قدموا طلبات رفع الحصانة وابلغوا بان طلباتهم لن تطرح على المجلس قبل ان يثبتوا انهم تقدموا بالشكوى الى القضاء فتراجعوا عن طلباتهم واعتبرت كأنها لم تكن .

ومنذ ذلك التاريخ درجت المجالس النيابية على هذا الاجتهاد الذي تصبح

---

١ – انظر تقريره في مؤلف اوجين بيار صفحة ١٠٧٧ – ١٠٧٩

٢ يلاحظ أن النص يكاد ينطبق حرفياً على نص المادة ٤٠ من الدستور اللبناني.

الحصانة بدونه وهمية. والواقع انه بدون هذا التدبير يصبح شرف الافراد اكثر حصانة من شرف النواب. فاذا رفض طلب الاذن من قبل المجلس ، سواء كان هذا الرفض مستوحى من اعتبارات سياسية او من دراسة سطحية للطلب ، فلا يكفي رفضه لتعويض الضرر عن الطعن بممثل الامة . وانه لتدبير مشروع ان يلزم الافراد بالتفكير ملياً قبل الاقدام على الطعن بممثل الأمة لان النيابة العامة لا ترفع الامر الى المجلس قبل ان تجمع المعلومات اللازمة (١) .

ب – واذا طعنت صحيفة ما بأحد النواب، وطلب هذا النائب من الحكومة ان تأمر النيابة بالادعاء عليه لكي يبرر نفسه ، فان لوزارة العدل ان ترفض الطلب الى ان يثبت لها ان رفع الحصانة يمكن ان يكون في محله .

ج – وان ابراز شكوى مذيلة من النيابة العامة بما يفيد تعذر الملاحقة بسبب الحصانة النيابية يكفي لكي يطرح رئيس المجلس هذه الشكوى للمذاكرة والتصويت .

د – ان الموظفين العامين غير ملزمين بسبق طلب رفع الحصانة النيابية بشكوى عدلية بل يمكن ان يقدم الطلب مباشرة الى رئيس المجلس. وحكمة ذلك ان الموظف العام لا يقدم طلباً برفع الحصانة ، غير مرتكز على اسباب جدية . ويقدر ان الوزير الذي ينتمي الى ادارته هذا الموظف ، يمكنه ان ينزل به عقوبات مسلكية تكفي بحد ذاتها لتحقيق الضمانة المطلوبة للمجلس .

هـ – وكالموظفين يمكن للنائب ان يقدم الى رئيس المجلس مباشرة ، طلباً برفع الحصانة عن نائب آخر دون ان يسبقه بشكوى للنيابة العامة فصفة الطالب هنا هي ضمانة كافية للمجلس .

و – ان طلب الملاحقة الذي يتضمن افتئاتاً على حقوق النيابة العامة يجب اعتباره باطلاً حتى ولو كان مقدماً من نائب . وينطبق على هذه الحالة طلب رفع الحصانة من اجل جناية لا يجوز الادعاء فيها بدعوى مباشرة .

---

١ – اوجين بيار صفحة ١٠٨٠ .

٢ – درس الطلب في المجلس .

– أن طلب رفع الحصانة يحال على المجلس بواسطة الرئيس . وعندما يتلى الطلب يحق للنائب المعني ان يقدم بعض الايضاحات . كما يجوز للرئيس ان يأمر بتلاوة ايضاحاته الخطية اذا لم يشأ الكلام .

ولم يدرج المجلس الفرنسي على النظر بطلب رفع الحصانة عن نائب غائب باذن او لمدة قصيرة . واذا قدم طلب اثناء الجلسة بحق نائب غائب ، فمن حقه في الجلسة التالية ان يقدم ايضاحاته .

وعندما كان يقدم طلب رفع الحصانة ، في حقبة قريبة من اختتام الدورة، لم يكن رئيس المجلس الفرنسي يعرض هذا الطلب على المجلس. لأن النائب بعد اختتام الدورة ترتفع عنه الحصانة النيابية ويصبح بالامكان ملاحقته كاي مواطن آخر . اما اذا كانت دعوى المدعي الشخصي تسقط بمرور الزمن قبل اختتام الدورة فكانت تعرض على المجلس للبت فيها .

ويحق للرئيس قبل ان يحيل طلب رفع الحصانة على المجلس ان يعلم به المكتب ، الذي يمثل مبدئياً مختلف فئات المجلس . ولكن المكتب غير صالح للبت بالطلب ، وانما يجمع المعلومات والمستندات لكي يتمكن من تنوير المجلس عندما تعرض القضية عليه فيسهل بهذا العمل انتخاب لجنة تكون على بينة من الامر .

ب – ان طلب رفع الحصانة يطبع ويوزع على النواب ، وكذلك تطبع وتوزع الشكوى المقدمة الى القضاء بحق النائب المدعى عليه . ولكن عندما تتضمن الشكوى اتهامات خطيرة ، فمن العادة ان لا توزع الا على اعضاء اللجنة والا كانت سبباً للتشهير .

ج – بعد توزيع الطلب تحال القضية على لجنة خاصة لدرسها وتقديم تقرير فيها بأسرع وقت . وعندما يوضع التقرير تدرج القضية في جدول الاعمال .

واذا كانت القضية مستعجلة فيمكن للمجلس ان يباشر المذاكرة فيها بدون تقرير من اللجنة .

د – ان مهمة المجلس النيابي عندما يطرح عليه طلب رفع الحصانة هي مهمة سياسية بحتة .

فليس له ان يبحث اذا كانت التهم الموجهة الى النائب هي صحيحة ام لا ، لان هذا من اختصاص القضاء بل ينحصر البحث فيما اذا كان طلب رفع الحصانة مقدماً بدافع الانتقام او لمصلحة حزب من الاحزاب لحرمانه مقعداً من مقاعده. « ان طلباً كهذا يجب ان يرفض بلا جدال » . وكذلك يرفض الطلب الذي يبنى على شكوى تافهة Des griefs futiles شرط ان لا تكون معرضة للسقوط بمرور الزمن ، ذلك لان الاحترام المفروض للتمثيل الوطني لا يسمح بحرمان النائب من ممارسة عمله النيابي لاسباب تافهة .

وخلاصة القول ان بحث اللجان ومن بعدها المجلس ، يجب ان ينحصر في التأكيد بان الملاحقة المطلوب الاذن بها « غريبة تماماً عن السياسة وعن العمل النيابي »
Entièrement étrengère à la politique et à ses fonctions
وبانها ليست وسيلة لحرمان النائب من ممارسة وكالته .

qu'elle n'était pas un prétexte pour enlever notre collègue à l'exercice de son mandat [1]

وفي تقرير قدمه النائب تراريو لمكتب المجلس في ٧ حزيران ١٨٨٠ قال ما خلاصته :

« ان الصيانة لم تشرع لتأمين استقلالنا ازاء حملات مغرضة فحسب ، بل شرعت لتأمين ممارسة العمل السياسي . فالصيانة غايتها المصلحة العامة ، واساسها احترام اختصاصاتنا الاجتماعية ، وحدودها الضرورات السياسية » .

(١) تقرير اللجنة البرلمانية الفرنسية في جلسة ٢١/١٢/١٨٧٢ اوجين بيار صفحة ١٠٨٧ .

Elle a pour but l'intérêt de tous; pour critère, le respect de nos attributions sociales ; pour limites les nécessités politiques » [1]

ولذلك لا بد للحصول على اذن بالملاحقة من وجود ضرورة ماسة للزجر العاجل
L'indiscutaple nécessité d'une brompte répression,

واقترح النائب تراريو بنتيجة تقريره رفض الاذن بالملاحقة من اجل الجنحة الانتخابية التي ادعى بها على زميله وعلل ذلك بما معناه : «مهما يكن احترام قانون الانتخاب اساسياً ، فانه لا يبدو لنا سبباً كافياً للملاحقة الفورية » .

ولكن النائب لاروا Leroy رد على ذلك بما معناه :

« يجب رفض الاذن بالملاحقة اذا اقتنعتم بان النائب العام كان مدفوعاً بعاطفة حقد سياسي ، وانه لجأ الى وسيلة زائفة ليحرم النائب من مقعده . ويجب عليكم ان تأذنوا بالملاحقة اذا اقتنعتم ان الملاحقة مشروعة وصادقة ، وأن الوقائع التي يعرضها النائب العام ويطلب لأجلها طلب الاذن بالملاحقة هي حقيقية وجدية » :

وبعد جدل قيم حول هذا الموضوع اعطي الاذن بالملاحقة [٢]

ولا بد من الاشارة الا انه لا يمنع على اللجنة ان تستمع الى وزير العدل والنائب العام للاستيضاح عن بعض الوقائع [٣]

هـ – ولكن اذا لم يكن على المجلس ان يفحص اساس الموضوع ، ولا صحة الاتهامات الموجهة الى النائب ، فلا يجب ان يعني ذلك بانه يمتنع على المجلس ان يبحث فيما اذا كانت الوقائع المسندة الى المدعي عليه على افتراض ثبوتها تشكل الجرم المطلوب من اجله الاذن بالملاحقة . ولذلك يمكن المناقشة في المجلس لمعرفة ما اذا كانت المواد المعيّنة في ادعاء النيابة العامة تنطبق على الوصف الجرمي المعين في هذا الادعاء [٤]

(١) اوجين بيار رقم ١٠٨٧ .
(٢) اوجين بيار صفحة ١٠٨٨ .
(٣) اوجين بيار صفحة ١٠٨٨ .
(٤) اوجين بيار صفحة ١٠٨٩ .

و – ويجدر التساؤل في معرض درس طلب بالاذن بالملاحقة عما اذا كان يحق للمجلس ان يطلب من الحكومة ان تقدم له جميع المستندات التي تراها كافية لتنويره . ولقد عرضت هذه القضية على المجلس الفرنسي سنة ١٨٣١ ، فرفضت الحكومة هذا الطلب ، بحجة ان ابراز هذه الوثائق ، من شأنه ان يقضي على سرية التحقيق . وان للحكومة ان تنتقي من هذه الوثائق ما تراه كافياً لقناعة المجلس دون ان يحصل افتئات من السلطة التشريعية على السلطة القضائية .

ولقد اتخذ المجلس بهذا الشأن قراراً وسطا يقضي بان تنشر الوثائق المبرزة الى اللجنة فقط .

ز – اذا اعلن النائب بانه لا يتمسك بالحصانة النيابية فلا قيمة لقوله ، لان الحصانة مشروعة للانتظام العام لا لصالح النائب الشخصي . ولكن هذا لا يحول دون اخذ المجلس بعين الاعتبار موافقة النائب على طلب رفع الحصانة .

وهذا ما حصل في جلسة رفع الحصانة عن النائب السيد رفعت قزعون بتاريخ ١٨ كانون اول سنة ٩٥٢ ننقل بعضه تعميماً للفائدة عن محضر جلسات مجلس النواب :

(رفع الحصانة عن النائب قزعون :)

كتاب طلب رفع الحصانة :

حضرة رئيس المجلس النيابي المحترم

بواسطة

حضرة النائب العام لدى محكمة التمييز المحترم

نحن جوزف ملحمه النائب العام الاستئنافي في البقاع .

اثناء التحقيق الجاري بقضية مقتل الاستاذ عبيد عيسى وعبد اللطيف القادري ومحاولة قتل آخرين ، الحاصلة في قب الياس بتاريخ ٧ كانون الاول الجاري

اثناء اجراء عملية انتخاب اعضاء المجلس البلدي ، تبين انه اسند الى النائب السيد رفعت قزعون التحريض على ارتكاب هذه الجريمة والتدخل بها وقد ايدت هذه النسبة ادلة وردت في التحقيق .

وبما انه لا يجوز لهذه النيابة العامة ملاحقة النائب المذكور ما لم ترفع عنه الحصانة النيابية .

لذلك لي الشرف ان اطلب الى مجلسكم الكريم تقرير رفع الحصانة عن النائب السيد قزعون .

زحلة في ١٣ كانون الاول سنة ١٩٥٢ – النائب العام الاستئنافي

سامي الصلح – تنص المادة الاربعون من الدستور اللبناني على انه لا يجوز في اثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جزائية ضد اي عضو من اعضاء المجلس او القاء القبض عليه اذا اقترف جرماً جزائياً الا باذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود) .

وقد اخذت هذه المادة من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٨٧٥ ، وجاء ايضاً بالاجتهادات وبالمؤلفات وبالقوانين الاساسية . وليسمح لي ان اتلو الاجتهاد المقرر علماً واجتهاداً في جميع البرلمانات العالمية واستناداً الى اوجين بيار ودالوز وغيرهما . تقول هذه الاجتهادات ما يلي :

« السلطات العامة والدستور – دالوز – الجزء الثالث – صفحة ٦٢٩ رقم ٦٣»

في حال طلب رفع الحصانة عن نائب من قبل النيابة العامة ، يرسل وزير العدلية الطلب الى رئيس المجلس النيابي الذي يحيله بدوره الى المجلس ، حيث يطبع ويوزع على مكاتب المجلس ويدرس من قبل لجنة خاصة تتولى وضع تقرير فيه . غير ان للمجلس ان يعتبر الطلب امراً مستعجلاً ويفصل فيه حالاً . ولكن ليس له حق تقدير الامور المعزوة الى المطلوب رفع الحصانة عنه اذا كانت ثابتة ام لا .

فهو له فقط الفحص عما اذا كان الطلب جدياً ، وعما اذا كان متأتياً عن الاهواء السياسية ، او كان يستهدف انتقاماً ناتجاً عن حزازات انتخـابية او مصالح حزبية ترمي الى اقصاء المنتخب عن مقعده النيابي .

ان هذه الاجتهادات تتمشى عليها جميع البرلمانات العالمية . وجاء ايضاً في اصول المحاكمات الحقوقية والجزائية في المادة ١١٨ من قانون اصول المحاكمات المدنيـة :

يحق للنائب العام لدى محكمة الاستئناف والتمييز ان يطلب بناء على أمر وزير العدلية، نقل الدعوى من محكمة الى اخرى محافظة على الامن العام ووفقاً لاحكام المادة ١١٢ ، عندما تكون المناقشة في احدى الدعاوى من شأنها ان تحدث اضطراباً في منطقة المحكمة المرفوعة لديها الدعوى .

اذن علينا اولاً ان نحلل الاجتهاد الفرنسي ، لان النص الذي قرأناه هو مأخوذ عنه ، فبادىء ذي بدء كان على مقـام الرئاسة ان تطبع هذا الطلب وتوزعه على النواب .

ثانياً – يجب على المجلس ان يعين لجنة خاصة لدرس هذا الموضوع بحسب الاجتهادات التي تتمشى عليها جميع البرلمانات العالمية الا اذا كان هناك من عجلة.

وبعد ان تكلم النائب قزعون مفنداً التهمة الموجهة اليه وطلب بالنتيجة رفع الحصانة عنه تلي اقتراح النائب الصلح الرامي الى تعيين لجنة خاصة لدرس طلب رفع الحصانة ، فتكلم فيه بعض النواب معارضاً ، وبعضهم مؤيداً ، وهـذه بعض اقوالهم :

سامي الصلح – سادتي :

انا هنا ادافع عن النظام العـام سواء ارفع المجلس هذه الحصانة ام رفضها .

وهذا ليس من حق السيد رفعت قزعون بل من حق النظام

العام . فقد طلبت انا ان تعين لجنة خاصة لدرس هذا الموضوع كما تتمشى عليه جميع برلمانات العالم .

وان طلب رفع الحصانة المقدم ، صدر من مستنطق وجد نفسه امام الامر الواقع ، ورأى بام عينه اضراب زحلة ثلاثـة ايام متوالية استنكاراً لهذا الحادث . فلا يستطيع هذا المستنطق مهما كان حراً ، الا ان يقول تحت تأثير الرأي العام .

فنحن لا نريد ان تحكم المحـاكم تحت هذا التـأثير ، وتحت تأثير الصحافة ، السلطة الرابعة بل بمقتضى القوانين الدستورية المحترمة .

ولا شك يذكر النواب الدعوى التي شغلت محـاكم فرنسا مدة ٢٠ سنة وذلك تحت تأثير الرأي العام فعندما زال هـذا التأثير وهذا الضغط برىء المتهم .

فطلب احالة القضية اذن الى اللجنة ، لا نقصد منه شيئاً . فبأمكان هذه اللجنة ان تتشكل باسرع وقت ممكن ، وتدرس قضية رفع الحصانة .

بيـار اده – اريد ان اذكر المجلس بانه ليس له اية صفة عدلية. وان موقفنا من هذه القضية بعد ان فصلها الاستاذ قزعون من النـاحية السياسية يجب الا يفسر تفسيراً خاطئـاً . وان العودة الى الحوادث المؤلمة التي جرت ليس من اختصاص هـذا المجلس ، ويجب الا نستمع اليها لانها تدخل في الناحية السياسية التي يجب ان تكون على هامش القضية .

انني اوافق دولة الرئيس الصلح على مـا جاء في الاجتهادات التي ادلى بها وهي كما علمتم اجتهادات فرنسية منبثقة من الدستور الافرنسي الذي انبثق منه دستور هذه البلاد .

وكنا نود ان يكون في النظام الداخلي لهذا المجلس نظام خاص بقبول طلبات رفع الحصانة . **ولكن النظام الداخلي المعمول به لا ينص على شيء في هذا الموضوع .**

اني من الذين يقولون بان الحصانة النيابية ليست كما قال السيد قزعون حائلاً دون الوصول الى احقاق الحق ، ولسنا نريد ان يكون مفهوم الحصانة ، كما قال الاستاذ قزعون ، مانعاً دون الوصول الى الحقيقة .

ان الحصانة ضمانة وجدت لتضمن لاعضاء المجلس القيام بمسؤولياتهم دون ان يقوم في وجه اعمالهم او ابداء آرائهم اي ضغط او عائق .

ومن المؤسف ان لا تكون الاصول قد اتبعت في هذا المجلس ، كما كان من الواجب ان تتبع لتطبيق الاجتهادات التي نوه بها الرئيس الصلح ، فرأينا بالعكس انه كلما عرضت على المجلس قضية **لها اصول متبعة في برلمانات العالم لا يؤخذ بها في لبنان**، وطالما طالبنا في السابق بتطبيقها والاخذ بها لحفظ اصول النظام البرلماني . فهذا التغاضي عن الاصول جعل اعضاء المجلس والرأي العام في البلاد يعتبرون الاحالة الى اللجان طريقة تسويف وحسن تخلص .

ان رفع الحصانة عن النائب قزعون فيما اذا وافق المجلس على رفعها ، لا يجب ان يعتبر اتهاماً للنائب ، لان المجلس له الثقة المطلقة في القضاء للعناية بهذا الحادث بروح التجرد والعدل وان هذا المجلس يتمنى كما تمنى الاستاذ قزعون ان تنجلي الحقيقة وتعاد الامور الى مجاريها .

غسان تويني — ليست القضية التي ننظر فيها اليوم قضية سياسية ليتمكن المجلس

من بحثها وليس المجلس محكمة عدل لينظر بها .

والجرم المطلوب البحث فيه ليس جرماً سياسياً **او جريمة رأي** حتى يناقش المجلس مبدأ رفع الحصانة .

اقول ذلك لاذكر المجلس بالموقف الذي وقفناه عندما عرضت قضية الاستاذ عبدالله الحاج وقد قلنا يومذاك بعدم جواز رفع الحصانة .

اما في قضية الاستاذ قزعون فلا مجال لاي نقاش . ان المجلس كما اشار الى ذلك الزميل اده ليس محكمة عليا تحاكم النائب المطلوب رفع الحصانة عنه .

فاذا رفعنا الحصانة فهذا لا يعني اتهاماً ولا تجريماً .

اما ما قاله الرئيس الصلح ان المجلس يجب ان لا يرفع الحصانة عن النائب تحت ضغط العدلية ، كذلك لا يجوز ان يفسر الرأي العام في حال عدم رفع الحصانة ان السلطة التشريعية تضغط على التحقيق او تريد تأخير التحقيق . لذلك ومن اجل كرامة هذا المجلس وكرامة الزميل قزعون ومن اجل سلامة التحقيق ، وبناء على اقتراح الاستاذ قزعون نفسه يجب رفع الحصانة وبذلك نكون قد سهلنا تطبيق العدل واحقاق الحق .

فيليب بولس : لا بأس من تعيين اللجنة لدرس هذا الموضوع ولكن في حالة العجلة يمكن للمجلس ان يقرر رفع الحصانة .

ان الحادث وقع يوم ٧ الجاري وكتب طلب رفع الحصانة يوم ١٦ ونحن اليوم في يوم ١٩ . الا ترون معي ان التأخير قد يخفي الحقيقة ؟ ونحن لا نرفع الحصانة للحكم على النائب بل لمحاكمته . والحصانة لم توضع لمصلحة النائب بل لمصلحة الاشتراع والمصلحة العامة . وليس القصد نزع النائب من مقعده، ولكن

توفع الحصانة عنه لان هناك جرماً قد يكون بريئاً منه. لذلك يجب اي نرفع الحصانة دون تأخير .

رفعت قزعون : ارجو ان لا يطرح هذا الاقتراح واطلب الى المجلس رفـــع الحصانة عني حالاً .

الرئيس : لا يمكن للرئاسة ان تطرح الاقتراح ما دام صاحبه لم يسحبه .

سامي الصلح : انا لست ضد رفع الحصانة بل اريد ان تطبق الاجتهادات فاذا اردتم فانا اسحب اقتراحي .

الرئيس : لقد سحب الرئيس الصلح اقتراحه . والآن من يوافق على طلب الحكومة المقدم الى المجلس وموافقة النائب رفعت قزعون والحاحه برفع الحصانة فليرفع يده . « اكثرية »

الرئيس : رفعت الحصـــانة عن النائب رفعت قزعون وقبل طلب الحكومة .

٣ – التصويت

ا – يجب ان يطرح على التصويت اقتراح اللجنة حتى ولو كان سلبيـاً اي رامياً الى رفض طلب الاذن . وللنــائب المطلوب الاذن بملاحقته ان يطلب الكلام قبل التصويت ولو كان تقرير اللجنة في مصلحته .

ب – ويجوز اثناء درس الطلب برفع الحصـــانة في المجلس تقديم اقتراح لطلب معلومات اضافية وله الاولوية في الطرح على الطلب الاصلي .

ج – ولا يجوز تأجيل البت بطلب رفع الحصانة الى اجل غير معين ، لان هذا التأجيل يعتبر امتناعاً عن احقاق الحق . ولكن يمكن التأجيل الى موعـد معـين .

د – اذا كان طلب الاذن بالملاحقة يشمل عدة اعضاء ، فيمكن للمجلس ان

يبت بالطلب بتصويت واحد . ولكن اذا طلب التفريق ، فعلى المجلس ان يصوت على كل طلب على حدة . واذا كان طلب الاذن بالملاحقة يتعلق بعـدة جرائم وطلب التفريق ، فعلى المجلس ان يصوت ايضاً على كل جريمة على حدة اذ يمكنه ان يأذن بالملاحقة من اجل احدى الجرائم ويرفضها من اجل جرائم اخرى .

ه – ان رفض اقتراح اللجنة الرامي الى رفض الاذن بالملاحقة، يؤدي ضمناً الى اعطاء الاذن بالملاحقة ولا ضرورة لاستشارة المجلس مرة ثانية .

و – ان الاذن بالملاحقة الذي يقرره المجلس هو اذن حصري «Autorisation limitative» فلا ترفع الحصـــانة الا لاجل الوقائع المعينة في طلب الاذن . وعندما يحال النائب على المحاكمة لا يمكن ان يحاكم من اجل شكاوى اخرى غير معينة في طلب الاذن الا بعد تصويت جديد .

ز – ان المادة ١١٢ من النظام الداخلي تفرض اغلبية ثلثي النواب الحاضرين في الجلسة لاجل اقرار رفع الحصانة .

ونحن لا نرى مبرراً للشذوذ عن القـــاعدة التي تقول بالاغلبية المطلقة في قرارات المجلس .

الباب الحادي عشر

فقد الوكالة النيابية

مفهوم الوكالة النيابية :

ان النيابة في مفهومها القديم مستقاة من معنى الوكالة في الحقوق الخاصة ، تلك الوكالة التي يقوم الوكيل بمقتضاها بعمل حقوقي باسم الموكل ولحسابه ، بحيث تترتب آثار العمل المذكور على الموكل الاصيل مباشرة .

ولا تخلو النيابة حتى في هذا المفهوم الضيق من التعبير عما يطلق عليه العلماء السيادة الشعبية التي تجد جذورها في العقد الاجتماعي لجان جاك روسو ، والتي بموجبها يتمتع كل فرد من افراد الشعب بجزء من سيادة الشعب فيكل هذا الجزء من السيادة التي يملكها الى ممثل يختاره ليمارسها بتفويض منه .

يقول جان جاك روسو [١] « ليس نواب الشعب ممثليه اذن ، ولا يمكن ان يكونوا ممثليه ، وهم ليسوا غير وكلائه ، وهم لا يستطيعون تقرير شيء نهائياً . وكل قانون يوافق الشعب عليه شخصياً باطل وهو ليس قانوناً مطلقاً » .

---

١ – العقد الاجتماعي ترجمة عادل زعيتر صفحة ١٥٢ .

الا ان مفهوم النيابة كوكالة شخصية لم يعد يتفق مع مفهوم الديمقراطية الحديث ، وهو ان السيادة التي يمارسها الحكام انما هي سيادة الامة جمعاء مستقلة عن شخصية افرادها مستمرة في وجودها من الماضي الى المستقبل .

ان تجزئة السيادة الشعبية فكرة قديمة. فالنائب لم يعد يمثل دائرته الانتخابية فحسب بل هو يمثل الامة بكاملها . والقانون الذي يصدر عن مجلس النواب لا يعبر عن رأي الاغلبية التي وافقت عليه فحسب بل هو قانون للشعب باجمعه. ولذلك فان الديمقراطيات الحديثة ولو استمرت باستعمال عبارة «الوكالة النيابية» قد نبذتها كمبدأ يفترض تقييد النائب بالبرنامج الذي انتخب من اجله وعزله اذا لم يقم بتنفيذ ما رسمه له ناخبوه .

ولذلك نصت المادة ٢٧ من الدستور اللبناني « ان عضو مجلس النواب يمثل الامة جمعاء . ولا يجوز ان تربط وكالته بقيد او شرط من قبل منتخبيه .

اسباب انتهاء الوكالة النيابية

تنتهي الوكالة النيابية باسباب جماعية تتناول المجلس بكامله وهي انتهاء مدته وحل المجلس كما تنتهي باسباب افرادية هي الاستقالة La démission والاسقاط القانوني La décheance Légale

الفصل الاول

الاسباب الجماعية

انتهاء المدة – حل المجلس

١ – انتهاء مدة النيابة :

ان مدة ولاية المجلس النيابي هي اربع سنوات (المادة الاولى من قانون الانتخاب المؤرخ في ٢٦ نيسان ٩٦٠) وتبدأ هذه السنوات الاربع من نهاية مدة المجلس السابق .

٢ – حل مجلس النواب :

تنص المادة ٥٥ من الدستور « يحق لرئيس الجمهورية ان يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة » .

وفي هذه الحال تجتمع الهيئات الانتخابية وفاقاً لاحكام المادة ٢٥ ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الايام الخمسة عشر التي تلي اعلان الانتخاب».

كانت المادة ٥٥ قبل تعديلها بتاريخ ٨ ايار سنة ١٩٢٩ تعدد الاسباب التي يحق للرئيس بموجبها حل المجلس وهي :

١ – تمرد المجلس عن الاجتماع رغم دعوته مرتين متواليتين .

٢ – في حالة رده الميزانية برمتها بقصد شل يد الحكومة .
٣ ـ اتخاذ مقررات من شأنها اخراج البلاد على الدستور او على الانتداب.

وكان ثمة نص آخر يقول « انه لا يجوز حل مجلس النواب مرة ثانية للعلة التي حل من اجلها المجلس السابق » .

ان الغاء الفقرة المتعلقة بتحديد الاسباب التي يحق لرئيس الجمهورية حل المجلس بموجبها قد لقي اثناء المناقشة مقاومة عنيفة من الاقلية النيابية التي انحصرت مع الاسف بنائبين اثنين هما الشيخ يوسف الخازن والشيخ ابراهيم المنذر .

بدء ولاية المجلس الجديد

قلنا ان ولاية المجلس الجديد تبدأ بانتهاء مدة ولاية المجلس السابق .فمتى تبدأ ولاية المجلس الجديد عند حل المجلس السابق !

اتبدأ من تاريخ اعلان النتائج الانتخابية ؟

ام تبدأ من تاريخ اجتماع المجلس خلال الخمسة عشر يوماً التي نصت عليها الفقرة الثانية من المادة ٥٥ من الدستور ؟

ام ان ثمة نقطة انطلاق اخرى لبداية المدة ؟

ان للسؤال اهمية بالنظر الى الفقرة الاخيرة من المادة السابعة من قانون الانتخاب . فهذه الفقرة تنص على ان « يعين موعد الانتخاب في يوم واحد لجميع الدوائر . ويجوز ان يعين موعد خاص لكل محافظة اذا اقتضت ذلك سلامة الامن ... »

ومنذ انتخابات سنة ١٩٥٣ والمجلس النيابي عندنا ينتخب في اوقات مختلفة ، اذ يعين لكل محافظة من محافظات لبنان الخمس يوم خاص يجري فيه انتخاب الاعضاء المرشحين عن المحافظة .

فاذا اعتبر اعلان النتائج الانتخابية مبدأ للنيابة فان ولاية اعضاء المجلس النيابي لا تبدأ كلها في يوم واحد ويترتب على ذلك انها لا تنتهي في يوم واحد . وهذا ما يخالف مقصد المشترع الدستوري الذي يعتبر المجلس النيابي وحدة لا تتجزأ تبدأ ولاية اعضائه جميعاً في يوم واحد وتنتهي في يوم واحد .

ان المجلس النيابي عندما ناقش المادة الخامسة عشرة من النظام الداخلي قد بحث هذه النقطة ولكنه مع الاسف قد بحثها على صعيد استحقاق التعويضات فقط ولم يفصل في القضية المبدأية اعني تحديد بدء ولاية المجلس بكامله .

فالمادة ١٥ من النظام الداخلي تنص : « يعتبر المنتخب نائبا منذ اعلان نتيجة الانتخاب الى ان تبطل نيابته بمقتضى القانون » .

وعندما طرحت هذه المادة للتصويت جرت بشأنها مناقشة طويلة تناولت تعيين مبدأ استحقاق التعويض النيابي .

وقد تكلم النائب السيد بيار اده فقال : « ان المجلس لا يجتمع الا بعد ان يتم انتخاب كامل اعضائه فاذا لم يتم انتخاب كافة الاعضاء لا يكون المجلس قائماً دستورياً » .

وزعم النائب اده ان هذا القول هو نص دستوري وانه بناء على ذلك لا تبدأ وظيفة النائب الا عند ممارسة وظيفته .

والواقع ان هذا الرأي قد يستقيم كتفسير للمادة ولكنه ليس نصاً دستورياً، فالدستور لا يتضمن مثل هذا النص .

ولقد رد جميع النواب الذين تكلموا في الموضوع فعارضوا رأي النائب اده حتى ان رئيس الوزارة عارضه ايضاً وختم النقاش بقوله :

« اتكلم بصفتي نائبا ويؤسفني ان لا اكون هذه المرة منسجما مع الزميل بيار اده فيما يتعلق بالمبدأ . واعتقد ان نظرية الزميل اميل لحود هي الاصح ، لانه لا يمكن المقارنة بين راتب الموظف وتعويض النائب . فالموظف لا يمكنه

تناول راتبه الا بعد ان يبدأ عمله . والنائب يصبح نائباً بمجرد اعلان انتخابه. وعلى هذا سارت جميع دساتير العالم .واحب ان الفت النظر الى ان الانتخابات هي انتخابات عـامة . واذا كان القانون جزأها الى اجزاء فلا ينفي ذلك كونها انتخابات عامة ، ويؤخذ بعين الاعتبار تاريخ اعلان انتخاب النائب .

اما حجة الزميل اده في ان المجلس انتخب في نيسان ولم تعتبر وزارة المالية انه باشر اعماله الا في حزيران فلا يجب الاخذ بنظرية المالية اذا كانت مغلوطة. فربما كانت ولاية المجلس الاسبق لم تنته الا في آخر شهر ايار ، ولم يبدأ المجلس الجديد عمله الا في شهر حزيران . لذلك فان نيابة النـائب ليست قضية تعويضـات . بل قضية اقرار مبدأ ، ارجو ان يقر المجلس مبدأ التعويض منذ اعلان فوز النائب » .

وهنا طرح الرئيس المادة للتصويت فقبلت .

وتأييداً لهذه النظرية التي اخذ بها المجلس في تحديد بدء ولاية النواب يقول اوجين بيار تعليقاً على المادة ١٥ من الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ « ان مدة الوكالة النيابية تحسب بالسنين يوماً فيوماً ابتداء من الدورة الاولى للانتخابات العـامة . بحيث تكون مدة النواب المنتخبين في الدورة الاولى اربع سنوات كاملة ، وتكون مدة النواب المنتخبين في الدورة الثـانية اربع سنوات الا خمسة عشر يوماً [1]

(١) اوجين بيار رقم ٣٠٦ .

الفصل الثاني

الاستقالة

١ ـ شكل الاستقالة [1]

أ ـ يجب ان تقدم الاستقالة خطيـة الى رئيس المجلس بنص صريح en termes précis فالاستقالة المعلقة بشرط لا قيمة لهـا ولا يجوز اصلاً ابلاغهـا للمجلس .

ب ـ لما كان لا يجوز تقييد وكالة النائب بقيد او شرط من قبل منتخبيه (المادة ٢٧ من الدستور) فان استقـالة موقعة على بياض من احد المرشحين اثناء المعركة الانتخابية ، ومرسلة من هيئة ما الى رئاسة المجلس بعد اعلان فوز المرشح المذكور ، لا قيمة لها ولا يجوز ايضاً ابلاغها للمجلس [2] .

ج ـ اذا كان كتاب الاستقالة يتضمن عبارات جارحة للمجلس فللرئيس ان يكتفي بابلاغ مضمونها الى المجلس دون تلاوتها الا اذا قرر المجلس العكس .

د ـ ان الاستقـالة المقدمة قبل التصديق على صحة الانتخـاب غير مقبولة شكلاً ، ولا يحول تقديمها دون التحقيق في صحة انتخابات النائب المستقيل ، اذ

١ ـ اوجين بيار صفحة ٢٨٨ .
٢ ـ جوليان لافاريار « مختصر الحقوق الدستورية »

قد يفسخ الانتخاب لعلة شاجبة تمنعه من دخول الانتخابات فيما بعد [١] ولأنه لا يجوز للنائب ان يحرم المجلس ، الذي هو جزء منه ، من كشف ما قد يكون ارتكبه النائب من اعمال مغايرة للقانون اثناء المعركة الانتخابية .

٢ – قبول الاستقالة :

كان النظام الداخلي القديم ينص في مادته الخامسة على ان «للاعضاء المنتخبين الذين يصدق انتخابهم الحق بان يستقيلوا من النيابة .. وان الاستقالات « ترفع الى المجلس فيطرحها على الهيئة العمومية التي تفصل في امرها حتى اذا قبلت الاستقالة يبلغ الرئيس وزير الداخلية صورة عن قرار المجلس » .

اخذ هذا النص عن المادة العاشرة من القانون الدستوري الفرنسي المؤرخ في ١٦ تموز ١٨٧٥ . وبتاريخ ٢٠ آذار سنة ١٩٤٧ عندما وضع النظام الداخلي للمجلس الوطني الفرنسي « l'assemblée Nationale اعيد هذا النص في المادة ٨ كما يلي :

كل نائب صدق انتخابه ، يمكنه ان يستقيل من النيابة .. تقدم الاستقالات الى الرئيس الدي يعطي علماً بها المجلس . ان الاستقالة المقبولة تبلغ فوراً الى وزير الداخلية » .

ولكن يبدو ان المجلس الوطني كان قد درج على قبول الاستقالة ضمنياً بالسكوت عنها اي بالاكتفاء باخذ العلم .

ففي جلسة المجلس التأسيسي في ٢٦ حزيران سنة ١٩٤٦ تقدمت استقالة من احد النواب فاعلن الرئيس ما يلي :

« تلقيت رسالة من السيد ... يستقيل فيها من النيابة . اخذنا علماً بهذه الاستقالة ، وسنبلغها الى وزارة الداخلية » [٢]

---

١ – تعليق النائب جبرائيل نصار عند مناقشة النظام الداخلي سنة ١٩٣٠ .

٢ – لافاريار – ص – ٦٩٩ .

ويبدو ان المشترع في نظامنا الحالي قد استوحى من هذا الاجتهاد الذي اتبع في المجلس الوطني الفرنسي فاقترح في المادة ١٧ النص التالي :

« اذا استقال نائب من النيابة تحال استقالته على المجلس لاخذ العلم بها . ويعمد الى انتخاب خلف له ، اذا كان باقياً من ولايته مدة ستة اشهر فأكثر » (المادة ١٧) .

ان فكرة المشترع الجديد بعدم اخضاع استقالة النائب لموافقة المجلس ، هي فكرة مستمدة ايضاً من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٢ الذي سكت عن حق المجلس بالموافقة على الاستقالة ، ودرج ، ازاء هذا السكوت ، على عدم عرض الاستقالة على المجلس للتصويت بل لاخذ العلم فقط .

وعندما نوقشت المادة ١٧ من نظامنا الحالي ، شرح رئيس الوزراء أسباب الاخذ بهذا المبدأ فقال : ان الغاية من هذه المادة كما هو ظاهر ، ان نضع حداً لموجة الاستقالات التي لم يعطها المجلس الناحية القانونية . اعتقد ان هذه الغاية يمكن ان يتحايل عليها النائب فيقدم استقالته الى رئاسة المجلس ، وتبقى هناك ولا يعلم المجلس بها كما حصل في المجالس السابقة .

ثم طلب تعديل مشروع المادة ١٧ ليكون اكثر جزماً بالنص الحالي :

« اذا استقال نائب من النيابة تعتبر استقالته نهائية بمجرد تقديمها لرئاسة المجلس وتحال فوراً على المجلس ليأخذ علماً بها . ويعمد الى انتخاب خلف النائب المستقيل اذا كان باقياً من ولايته ستة اشهر فأكثر . »

وتابع رئيس الوزارة قائلاً :

« ان هذه المادة تضع حداً لموجة الغضب والاستقالات التي كان سوقها رائجاً في العهد الماضي » .

والواقع انها تضع حداً لا لموجة الغضب فحسب بل لروحية التصحب (والمسايرة) اللذين يمكن ان يصدرا عن رئيس المجلس باخفاء الاستقالة او بتأخير عرضها .

ففي ظل النظام القديم ، جلسة ٢٠ تشرين الثاني سنة ١٩٥٢ اثير هذا الموضوع بشأن استقالتين قدمتا من اثنين من النواب وجرت بشأنها المناقشة الطريقة الآتية:

غسان تويني : اطلب الكلام بالنظام الداخلي.. هناك استقالتان وردتا من النائبين (م. ا) و (ه. ف) ولم تسجلا ولم تتليا .

الرئيس : ستدرج هاتان الاستقالتان في الاوراق الواردة لجلسة قادمة ، لان المثل يقول « اذا غضبت كثيراً فعد للعشرة » .

غسان تويني : لا يجوز ان يستقيل النواب على هذا الشكل ويضعوا المجلس امام الامر الواقع واذا حصلت مثل هكذا استقالة ، فعلى رئاسة المجلس عندما تأخذ علماً بها ، ان تعلم فوراً وزارة الداخلية بهذه الاستقالة لكي تباشر الترتيبات لاجراء انتخابات فرعية .

الرئيس : لما كانت المادة الخامسة عشرة من النظام الداخلي غير مطابقة لما قاله الزميل تويني لذلك اطلب تلاوة المادة المذكورة (فتلا الكاتب المادة ١٥) .

غسان تويني : اعترف بكل ذلك يا سيدي الرئيس . لكنني لا اقبل ان يقال ان الاستقالة « فش خلق » اذ لا يجوز التهويل بها على المجلس بهذا الشكل .

تقي الدين : انا استغرب ان يثير الزميل غسان تويني قضية قال انها من الاوراق الواردة فيصل بها الى اساس الموضوع . . لذلك اسأل الزميل كيف يجيز لنفسه القول ان القضية قضية تهديد وتهويل على المجلس ؟ هل طرحت الرئاسة هاتين الاستقالتين على المجلس وتقدم صاحباها بسحبها؟ عهدي بك ايها الزميل لا تلقي الكلام على عواهنه الا اذا كان وراء الاكمة ما وراءها ، فكان يجب عليك ان تتمهل لترى اذا كان الزميلان يسحبان استقالتها و..

الرئيس (مقاطعا) : حضرات الزملاء ان هاتين الاستقالتين ستطرحان على المجلس في ..

تويني (مقاطعاً) : سيدي الرئيس اوجوك تنبيه الزملاء للمحافظة على النظام .

وهنا اعطى الرئيس الكلام للنائب الامير سهيل شهاب ولكن النائب صبري حماده تناول الكلام مدافعاً عن رئيس المجلس فقال :

للزملاء النواب وظائف وللرئاسة وظيفة اخرى . هل الرئاسة مجبرة على تقديم كل ورقة تقدم الى المجلس ؟

– كلا : فللرئاسة الحق في طرح ما تريد من الاوراق الواردة واستبقاء ما تريد استبقاءه . وعندما تعرض هاتان الاستقالتان على المجلس ، عندئذ يحق للنائب مناقشتها . ولا يجوز له مناقشة الرئاسة في عدم طرحها في جلسة ما . كذلك اوجو من الرئاسة ان تدعو الزميل تويني للمحافظة على النظام . انا لا انتصر لاحد ، انما انتصر للنظام .

وهنا حصلت مناقشة اتهم فيها النواب بعضهم بعضاً بخرق النظام ورفعت الجلسة ثم عرضت الاستقالتان في الجلسة التالية وقرر المجلس رفضها .

وقد ظلت روحية المسايرة والتصحب مهيمنة على المجلس حتى في ظل النظام الجديد الذي نص على ان استقالة النائب تعتبر نهائية من تاريخ تقديمها الى الرئاسة .

ففي جلسة ٩ نيسان سنة ١٩٥٧ قدم فريق من النواب استقالاتهم الى رئيس المجلس وحصل بشأنها المناقشات التالية :

الرئيس : لتتل كتب الاستقالات التي وردت .

فتليت الكتب التالية :

حضرة رئيس المجلس النيابي المحترم

لما كانت ولاية المجلس الحالي على وشك الانتهاء ،

ولما كانت البلاد مقبلة على انتخابات نيابية عامة ستكون استفتاء للشعب في السياسة الداخلية والخارجية.

ولما كانت الحكومة الحاضرة قد اتت بظروف خاصة كما اعترفت في بيانها، وكانت النتيجة الطبيعية لهذا الاعتراف عدم اهليتها لربط البلاد بسياسة خارجية جديدة لا تزال موضع نقاش وخلاف بين اللبنانيين .

ولما كانت الحكومات اللبنانية المتعاقبة قد درجت على بحث القضايا الهامة المتعلقة بالسياسة الخارجية مع اصحاب الرأي من اهل البلاد ، والتشاور فيها مع سائر الحكومات العربية وذلك حرصاً على المصلحة الوطنية اللبنانية ووفقاً لميثاق الجامعة ،

ولما كنا ناشدنا الحكومة ان تتخلى عن فكرة طرح الثقة على سياستها الخارجية حتى لا نقيد البلاد قبل الاستفتاء المقبل ،

وبما ان الحكومة تصر على طرح الثقة رغم جميع الاعتبارات ،

لذلك نرى انفسنا مضطرين لتقديم استقالتنا من المجلس النيابي ونرجو ابلاغها فوراً للمجلس لاخذ العلم بها حسب الاصول .

حميد فرنجية – عبدالله اليافي – احمد الاسعد – صبري حماده – عبدالله الحاج – كامل الاسعد .

عطوفة رئيس المجلس النيابي المحترم .

تحية واحترام ،

وبعد فانني اكرر استقالتي خطياً من المجلس النيابي . هذه الاستقالة التي اعلنتها في جلسة نهار الخميس ٤ نيسان بعد ان بينت الاسباب التي حملتني على

اتخاذ هذا الموقف اثناء مناقشة بيان الحكومة حول سياستها الخارجية .

الامضاء : رشيد كرامي

الرئيس – الكلمة لحضرة النائب المحترم السيد اديب الفرزلي .

اديب الفرزلي – انني اطلب من المجلس الكريم **ان يرفض هذه الاستقالات** ويعتبرها فقط مجرد احتجاج من النواب المستقيلين على تصرف الحكومة والمجلس ، بالرغم من ان الدستور والنظام الداخلي يعطيان الحرية للنائب ان يستقيل .

انني ارى ان هذه الاستقالات قد وردت احتجاجاً على النواب ، وذلك يعني ان النائب الذي قدم استقالته يحتج ليس فقط على الحكومة بل على النواب الذين ايدوا سياستها .

ليس لنائب على نائب وصاية فالجميع احرار بتصرفاتهم والحكومة حرة بان تتصرف كما تشاء .

ثم ان الاستقالة بشكلها الحالي لا تتفق مع المنطق في مفروض اللياقة مع نواب يجلسون الى جنبهم، ليس في هذه الاستقالة الا احتجاج على تصرف برلماني بحت ولم تقدم بسبب السياسة الخارجية. اننا نرى بان المجلس ملزم بقبول هذه الاستقالات ولكن من جهة ثانية له الحق ان يصرف النظر عنها .

جورج هراوي – المادة ١٧ من النظام الداخلي صريحة وهي تنص على ان الاستقالة تصبح نهائية بمجرد تقديمها الى رئاسة المجلس واحالتها فوراً الى المجلس ليأخذ علماً بها. واريد ان اقول انني كنت اول من احتج على السيد عبدالله الحاج عندما قال انه لن يتقيد بقرار المجلس . وكنت اتمنى ان لا تأتي استقالة النواب على هذا الشكل .

اننا ناسف لمـــا ورد في كتب الاستقالة وبين المستقيلين جهابذة في القانون .

ان الاستقالة قدمت الى المجلس واخذ علماً بها ولم يعد لنا رأي بها .

امـا اذا كان المستقيلون قد رجعوا الى انفسهم وارادوا ليـاقة ان يعودوا عن الاستقالة فيمكن للمجلس ان يبحث بهذا الامر .

كاظم الخليل — آسف ان يتقدم الزملاء باستقالتهم وان يستعملوا اسلوبـاً غير برلماني . واقل ما يقال فيه انه اسلوب غير دستوري، لأنه لا يجوز للاقلية ان تستعمل مثل هذه الاساليب لتغطية فشلها ، ولأن ثمة قاعدة خضوع الاقلية للاكثرية في الاساس البرلماني. واذا اختلت هذه القاعدة اختل النظام البرلماني . لذلك فأني لا اوافق الزملاء المستقيلين الذين احترمهم جميعـاً على هذا الاسلوب .

اما وقد استقالوا ، وهم يزعمون ان البلاد والرأي العام بمجموعه يؤيد نظرياتهم ، فـاني اقترح ان يعمل هذا المجلس بصورة مستمرة على انجاز الاعمال التي بين يديه ، ويقدم على انتخابات سريعة بهذا الشهر اذا امكن ، لاستفتاء الرأي العام عما اذا كان المستقيلون يمثلونه في هذا البلد .

سليم حيدر — اود ان اتوجـه الى الزملاء الكرام والى الحكومة الكريمة، ملحـاً برغبتي في ان يسود الهدوء جو هذا الاجتماع بعد هذه الاستقالات التي مهما قيل فيها ، يجب ان يقال انهـا حدث كبير في السيـاسية اللبنانية . اتوجه الى الزملاء واطلب ان تسود في المجلس الروح التي كانت دائماً تسود .

لو كان بامكاننـا ان نرفض الاستقالات لوجب ان نرفضها ، لان المـادة المخصوصة في النظام الداخلي القديم التي كانت توجب قبول الاستقـالة من المجلس قد عدلت .

ان النيابة ولاية من الشعب لا يمكن للنائب ان يتصرف بهـا على حساب الشعب . اما الاستقالة فهي مقبولة بمجرد عرضها على المجلس .

جورج عقل — ان الاستقالة امر مفروغ منه ، كما قال بعض الزملاء . ولا شأن لنا مع الذين استقالوا بدون اسباب معللة .

اما الذين عللوا استقالتهم ، فمن واجبنا ومن اجـل شعب يسمع ويعي، ان نرفض تلك الاسباب ونعلق على تلك الذريعة التي تذرعوا بها ليتهربوا من مسؤولياتهم كنواب ، ولا يمكننا كمجلس وكحكومة اقرار مثل هذه الاسباب .

الرئيس — ارجو من حضرات النواب ان لا يدخـلوا في صميم موضوع السياسة الخارجية عندما يتكلمون بالاستقالة .

هاشم الحسيني — كنت اتمنى لو ان الزملاء لم يثيروا هذا الموضوع بالذات ، لانه يثير مشاكل وكوامن لا يجب ان تثار .

اعتبر الزميل اديب الفرزلي عمل النواب المستقيلين تحدياً للمجلس واحتجاجاً على موقفه . نحن نعلم اننـا في ظل حكم ديمقراطي ، وان من حق كل نائب ان يحجب ثقته ، وان يعارض ساعة يرى لزوماً لذلك ، وله الحق ايضاً ان يستقيل وان يعلل استقالته . وزملاؤنا المستقيلون ابدوا آراءهم صراحة في جلسة الثقة ، ورد بعض الاخوان على كلامهم بصراحة ايضاً. فمن اللياقة ان يقال في غيابهم ما كان يجب ان يقال ، من ان المستقيلين يمثلون رأياً عاماً في البلد، ويمثلون رأياً يعارض سياسة الحكومة الخارجية .

غسان تويني – كنت طلبت الكلام في النظام قبل تفاقم المناقشة ، لاقول ان الموضوع ليس موضوع بحث . امـا من حيث الجوهر فان البحث بالسياسة الخارجية قـد استنفد في الجلسة الماضية ، ومن حيث الاستقالة فاما ان يأخذ المجلس علماً بها او لا يأخذ .

اديب الفرزلي – اقترح ان يعتبر المجلس انه لم يأخذ علماً بالاستقالات لانها لم تحل الى المجلس وفقاً للمادة ١٧ . لذلك ارجو ان لا تأخذنا الحـدة وان لا نتسرع بقبول الاستقالة . ان القضية هي قضية احترام حرية النائب . ولكن اذا نظرنا الى ابعـد من مرامي تفكيرنا وجدنا بانه لا يجب ان لا نتخوف من النتائج .

ان هناك زملاء كراماً قدموا استقالتهم احتجاجاً ، ونحن كرام ايضاً ونرفض ان نأخذ علماً بها ، وقد عللت ذلك بقولي ان عدم اعطاء علم بالاستقالة يعني عدم اخذ العلم بها .

كاظم الخليل – انا اشاطر الزميل الاستاذ اديب الفرزلي رأيـه وآسف ان يستقيل زملاؤنا واتمنى ان يأتوا الى المجلس ليناقشوا كل قضية .

واتمنى على الرئاسة ان لا تقبل هذه الاستقالات ، وكذلك اتمنى على المجلس ان لا يقبلها لان لنا بين المستقيلين زملاء نحترمهم ونجلهم ويجب ان يبقوا بيننا لنستفيد من آرائهم ومن معارضتهم

الرئيس – ورد اقتراح من النائب المحترم السيد اديب الفرزلي يقول فيه :

اقترح بان يعتبر هذا المجلس انه لم يأخذ علماً بهذه الاستقالات لانها لم تحل الى المجلس وفقاً للاصول المتبعة .

اديب فرزلي – الاصول تقضي بان تقدم الاوراق الى عطوفـــة الرئيس وهو يكتب عليها عبارة تحال الى القلم ، والقلم يسجلها ويحيلها على المجلس وهـذا الامر لم يتم بشأن الاستقالات التي قدمت من

بعض الزملاء واصبحت بالتالي تعتبر كأنها لم تعرض على المجلس بوجهها القانوني .

كلوفيس الخازن – يا سيدي ان قول الزميل الاستاذ الفرزلي مردود وذلـك لان المادة ١٧ من النظام الداخلي تنص على ما يلي: اذا استقال نائب من النيابة اعتبرت استقالته نهائية بمجرد تقديمها الى رئاسة المجلس واحيلت فوراً الى المجلس ليأخذ علمـاً بها ويعمد الى انتخـاب خلف للنائب المستقيل اذا كان باقياً من ولايته مدة ستة اشهر فأكثر .

الرئيس – من يوافق على اقتراح النائب المحترم السيد اديب الفرزلي كما تلي عليكم يرفع يده . (اقلية) .

الرئيس – سقط الاقتراح . الرئاسة تعلن باسم هذا المجلس انهـا تأخذ علماً باستقالات حضرات النواب .

ان هذه المناقشات ، سواء على ضوء النظام القديم بشأن الاستقالتين اللتـين قدمتا في ظله ، او على ضوء النظام الحالي بشأن الاستقالات التي قدمت في ظله ايضاً ، ان هذه المناقشات تدل على امرين :

اولاً – ان كثيراً من الامور الهامة لا تعالج بروح جدية . فالاستقالة من النيابة ليست من الامور العادية التي يجوز للمجلس ان يستخف باعطائها مجراهـا القانوني توصلًا لاطفاء ثورة غضب عن طريق «العد للعشرة» او «فش الخلق» .

ثانياً – ان مناقشات النواب في تفسير النظـــام الداخلي ترتجل ارتجـالاً وتكشف عن جهل او تجاهل بالنصوص :

أ – فنظرية النائب الرئيس صبري حماده القائلة بان «للرئيس الحق في طرح ما يريد من الاوراق واستبقاء مـا يريد .. وانـه لا يجوز مناقشة الرئاسة في عدم طرحها في جلسة ما» ، ان هذه النظرية لا ترتكز على اساس قانوني . فالاستقالة

ليست الا عريضة من العرائض . وبمقتضى المادة ٢٠٠ من النظام القديم يجب ان تقيد العرائض في جدول عام متسلسل حسب **تاريخ ورودها** . ويجب ان تتلى في اول جلسة يعقدها المجلس بعد ورودها ، فكيف يكون للرئيس اذن، استبقاء ما يريد من الاوراق دون ان يخالف احكام المادة ٢٠٠ المشار اليها .

ب — ان الاستقالة بموجب النظام الحالي تعتبر نهائية بمجرد تقديمها الى رئاسة المجلس ، فكيف يصح القول بان المجلس **ملزم بقبولها** وبان له من جهة ثانية **ان يصرف النظر عنها**. وبان الاستقالة يجب ان **تحال على القلم** ليمكن المجلس ان يأخذ علماً بها ، ما دام ان تقديمها للرئاسة وحده كاف لجعلها نهائية .

قد يكون في النص الحالي غلو ، باعتبار الاستقالة نهائية بمجرد تقديمها الى رئاسة المجلس ، ولكن هذا الغلو لم يكن الا ردة فعل لسوء تطبيق النظام بشأن عرض الاستقالة على المجلس .

ولذلك عالجنا هذه المسألة في مشروع النظام الذي وضعناه بحل وسط بالنص التالي :

لكل نائب ان يستقيل من النيابة ، بكتاب خطي صريح غير مقيد بشرط يقدم الى رئيس المجلس . وتعتبر هذه الاستقالة نهائية **عندما ياخذ المجلس علماً** بها في الجلسة العلنية » .

« وعلى الرئيس ان يبلغ المجلس الاستقالة خلال احدى الجلسات الثلاث التي تلي تقديمها والا اعتبرت بتاريخ الجلسة الثالثة نهائية ، الا اذا كان النائب قد رجع عنها بكتاب خطي » .

وفي هذا النص كما يلاحظ حلول معقولة تؤمن غاية المشرع الجديد دون ان تذهب الى الغلو :

اولاً — ليست الاستقالة خاضعة لقبول المجلس او رفضه بل يقتصر دور المجلس على اخذ العلم . وهكذا نقطع الطريق على فكرة المسايرة من النواب بعضهم لبعض برفض الاستقالة او قبولها .

ثانيا — ليست الاستقالة نهائية بمجرد تقديمها لرئيس المجلس. وفي ذلك تجنيب للرئيس ان يتورط في مخالفة النظام فيضعها في جيبه اذا كان النائب المستقيل عزيزاً عليه ويسرع في تسجيلها فوراً اذا لم يكن كذلك .

ثالثاً — ليس رئيس المجلس حراً بالتصرف في تأخير عرض الاستقالة على المجلس او تقديمه بل هو مقيد بعرضها في احدى الجلسات الثلاث التي تلي تقديمها والا اعتبرت نهائية .

رابعاً — اتيح للنائب المستقيل ان يفكر بالرجوع عن استقالته ضمن مهلة معقولة اقلها الجلسة الاولى واكثرها الجلسة الثالثة التي تلي تقديم الاستقالة .

الفصل الثالث

اسقاط النيابة

La déchéance

عرف لافاريار « اسقاط النيابة بقوله [١]

La déchéance est la perte individuelle anticipée du mandat parlementaire par l'effet de la loi ou en vertu d'une décision soit de l'assembleé, soit d'une autorité judiciaire

وعرفها اوجين بيار بقوله : [٢]

La déchéance est l'acte par lequel une chambre retire à l'un de ses membres le mandat qui'il a reçu du pays.

---

(١) لافاريار صفحة ٦٩٩ .

(٢) اوجين بيار رقم ٣١٧ .

« أسقاط النيابة هو الحكم الذي ينزع المجلس بـه من احد اعضائه وكالتـه النيابية ». ونصت المادة ٣٢ من قانون الانتخاب اللبناني:

« يفصل من النيابة ، بقرار من المجلس ، النائب الذي يحكم عليه اثناء نيابته بما يوجب حرمانه ممارسة حقوقه الانتخابية وفقاً للمادة العاشرة » .

ونصت المادة التاسعة والعشرون من الدستور على « ان الاحوال التي تفقد معها الاهلية للنيابة يعينها القانون » .

فما هي الاهلية للنيابة ؟

وما هي شروطها ؟

وما هي حالات فقدان الاهلية المؤدية الى اسقاط النيـابة وفصل النائب ؟

اولاً – ما هي الاهلية النيابية L'éligibilité

ان الاهلية النيابية هي القابلية القانونية للصيرورة عضواً في مجلس النواب[١].

فاذا فقدت هذه الاهلية كان لفقدانها على المرء نتيجتان : نتيجة سابقة للانتخاب وهي تحول دون انتخابه، واذا انتخب لا يصبح نائباً لان انتخابه باطل، ويجب على المجلس ، وهو ذو الصلاحية للبت بصحة الانتخاب ، ان يحكم بالبطلان .

ونتيجة لاحقة وهي تؤدي الى اسقاط النيابة وفصله منها .

ثانياً – ما هي شروط الاهلية ؟

تنص المادة السادسة من قانون الانتخاب :

« لا يجوز ان ينتخب عضواً في المجلس النيابي الا من كان لبنانياً ، مقيداً في قائمة الناخبين ، اتم الخامسة والعشرين من عمره ، متمتعـاً بحقوقه المدنية والسياسية، متعلماً . ولا يجوز انتخاب المتجنس بالجنسية اللبنانية الا بعد انقضاء عشر سنوات على تجنسه » .

(١) لافاريار صفحة ٦٥٨ .

يتضح من هذه المادة ان الشروط التي تؤهل المرء لان ينتخب نائباً هي :

اولاً – الجنسية اللبنانية .

ثانياً – القيد في قائمة الناخبين .

ثالثاً – الرشد السياسي وهو بلوغ الخامسة والعشرين من العمر كامله.

رابعاً – التمتع بالحقوق المدنية والسياسية . « Droits civiques »[١]

خامساً – العلم .

سادساً – انقضاء عشر سنوات على تجنس اللبناني بالجنسية اللبنانية .

ويلاحظ ان ثمة شرطاً اساسياً شاملاً للاهلية النيابيـة ، هو ان يكـون المنتخب ناخباً بالاضافة الى بعض شروط تستلزمها مسؤولية المنتخب .

اولاً – فكما يجب ان يكون المنتخب لبنانيـاً يجب ان يكون الناخب لبنانياً . ولكن القانون يوجب ان يكون المنتخب لبنانيـاً منذ عشر سنوات على الاقل وهي مدة قدرها المشترع كافية لاثبات ولاء المتجنس بالجنسية اللبنانية للوطن اللبناني . ولم يشترط هذا الشرط على الناخب .

فالشخص الذي يحصل على الجنسية اللبنانية يقيد في قائمة الناخبين فور صدور المرسوم بتجنسه .

وبديهي القول انـه اذا طرأ على الناخب مـا يوجب حرمانه من الجنسية اللبنانية فانه يفصل من النيابة لان فقدان الجنسية اللبنانية هي احدى حـالات عدم الاهلية للنيابة التي اشارت اليها المادة ٢٩ من الدستور .

وبموجب قانون ٣١ كانون الاول سنة ١٩٤٦

يفقد الجنسية اللبنانية .

(١) في قانون الانتخاب المؤرخ في ٢ كانون الثاني ١٩٣٤ وهو قرار المفوض السامي رقم ٢ ترجمت « بالحقوق الوطنية » .

١ ـ اللبناني الذي يكتسب جنسية اجنبية ، بعد ان يستحصل على الترخيص بذلك ، بمرسوم من رئيس الدولة

٢ ـ اللبناني الذي يقبل في لبنان وظيفة تقلده اياها حكومة اجنبية او دائرة تابعة لحكومة اجنبية بدون ان يستحصل مسبقاً على الترخيص في خلال شهرين من تاريخ تقديمه فيعتبر عدم جوابها رفضاً .

يجوز للحكومة في كل وقت الغاء التصريح بقرار يتخذ من مجلس الوزراء.

٣ ـ اللبناني المقيم خارج الاراضي اللبنانية الذي يقبل وظيفة عامة تقلده اياها حكومة اجنبية في بلاد اجنبية اذا احتفظ بهذه الوظيفة بالرغم من صدور الامر اليه بان يتخلى عنها في مهلة معينة .

ان فقدان الجنسية المنصوص عليه في الفقرات ٢ و٣ و ٤ يحصل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

٥ ـ اللبناني تجنساً ، اي كل اجنبي تجنس بالجنسية اللبنانية وغاب عن لبنان مدة خمس سنوات متوالية «المادة الثالثة من قانون ٣١ كانون اول سنة١٩٤٦».

٦ ـ اللبنانية التي تقترن باجنبي فهذه تفقد جنسيتها اللبنانية وتتخذ جنسية زوجها اذا كانت قوانين زوجها الوطنية تمنحها جنسية والا فانها تبقى لبنانية . « المادة ٦ » على انها لا تفقد جنسيتها اللبنانية لمجرد اقترانها باجنبي ، بل انها تبقى لبنانية الى ان تطلب شطب قيدها في سجلات الاحصاء لاكتسابها جنسية زوجها « تعديل المادة ٦ بموجب قانون ١٣ كانون الثاني سنة ١٩٦٠ .

ثانياً ـ وكما يجب ان يبلغ المنتخب سن الرشد السياسي يجب على الناخب ايضاً ان يبلغ هذا السن . ولكن القانون فرق بين سن المنتخَب فجعلها خمساً وعشرين سنة ، وبين سن الناخب فجعلها احدى وعشرين سنة . وقد قصد بذلك تأمين اكتمال النضوج السياسي بالنظر للفرق بين المسؤولية التي يتحملها المنتخب ، والمسؤولية التي يتحملها الناخب .

ثالثاً ـ لم يفرض القانون على الناخب ان يكون متعلماً ، وفرض ذلك على المنتخب .

وفي كثير من التشريعات التي تمارس النظام الديمقراطي نقد لهذه القاعدة على اعتبار انها كيفية .

فاذا كان المقصود رفع مستوى التمثيل الشعبي فان هذه الغاية لا تتحقق بالمتعلم تعليماً ابتدائياً ، واذا فرض المشترع درجة عالية من الثقافة فانه سيجعل النيابة وقفاً على طبقة محدودة .

رابعاً ـ فرض القانون على الناخب ان يكون مقيداً في قائمة الناخبين (المادة ١١ من قانون الانتخاب التي تنص على ان القيد في القوائم الانتخابية الزامي ، ولا يقيد احد في غير قائمة واحدة). وفرض ذلك على المنتخب ايضاً (المادة ٦) ولكن القانون اباح للمنتخب ان يرشح نفسه خارج الدائرة التي يكون فيه قيده ، في حين اوجب على الناخب ان يمارس حقه الانتخابي في الدائرة التي قيد اسمه فيها (انظر المادة ٣٤ من قانون الانتخاب)

خامساً ـ نصت المادة العاشرة من قانون الانتخاب، على عدم اهلية الناخب بتعدادها حالات الحرمان من ممارسة الحقوق الانتخابية .

ونصت المادة ٣٢ على عدم اهلية المنتخب بالاشارة الى المادة العاشرة المشار اليها فنتج عن ذلك ان حالات الحرمان هي واحدة للناخب والمنتخب .

ولقد عين القانون هذه الاحوال فنصت المادة ٣٢ من قانون الانتخاب المؤرخ في ٢٦ نيسان سنة ١٩٦٠ بان « يفصل من النيابة بقرار من المجلس النائب الذي يحكم عليه اثناء نيابته بما يوجب حرمانه ممارسة حقوقه الانتخابية وفقاً للمادة ١٠ »

ان التمتع La jouissance بالحقوق الانتخابية يختلف عن ممارستها (Exercice) فلكي يكون المرء ناخباً يكفي ان لا يكون في احدى

حالات عدم الاهلية Incapacité المعينة في القانون . ولكن لكي يمارس حق الناخب يجب ان يكون مقيداً على قائمة الناخبين Liste électorale [١] .

ان التمتع بالحقوق الانتخابية يجد اصوله (اولاً) في المادة الحادية والعشرين من الدستور اللبناني التي تنص ان « لكل وطني لبناني بلغ من العمر احدى وعشرين سنة كاملة حق في ان يكون ناخبا ، على ان تتوافر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب . (ثانياً) في المادة التاسعة من قانون الانتخاب التي تنص ان « لكل لبناني او لبنانية اكمل الحادية والعشرين من عمره الحق في ان يكون ناخباً اذا كان يتمتع بحقوقه المدنية والسياسة وغير موجود في احدى حالات عدم الاهلية المنصوص عليها في القانون . وحالات عدم الاهلية للانتخاب معينة في المادة العاشرة من قنون الانتخاب فكل نائب ينوجد اثناء نيابته في احدى هذه الحالات يفصل من النيابة بقرار من المجلس .

فلنبحث في النبذات التالية :

١ – مختلف الحالات التي تفقد معها الاهلية للانتخاب وبالتالي لسقوط النيابة وفصل النائب .

٢ – هل ان هذه الحالات كما هي محددة بالقانون هي حصرية ؟

٣ – اصول فصل النائب بسبب فقدان الاهلية للنيابة ؟

النبذة الاولى – حالات فقدان الاهلية للانتخاب :

لقد حددت المادة العاشرة من قانون ٢٦ نيسان سنة ١٩٦٠ المتعلق بانتخاب اعضاء مجلس النواب هذه الحالات فنصت :

يحرم من ممارسة حقوقهم الانتخابية :

(١) اوجين بيار رقم ١١٥ .

الفئة الاولى – الاشخاص الذين حكم بحرمانهم الحقوق المدنية .

فماذا يعني الحرمان من الحقوق المدنية ، وهل ان عقوبة التجريد المدني Dégradation civiques التي هي اشد واكثر شمولاً تؤدي الى فقدان الاهلية للانتخاب وبالتالي لسقوط النيابة ؟

أ – ماذا يعني الحرمان من الحقوق المدنية ؟

الحرمان من الحقوق المدنية [١]

تنص المادة ٦٥ من قانون العقوبات على ان : « كل محكوم عليه بالحبس او بالاقامة الجبرية في قضايا الجنح يحرم طوال تنفيذ عقوبته من ممارسة حقوقه المدنية الآتية :

١ – الحق في تولي الوظائف والخدمات العامة .

٢ – الحق في تولي الوظائف والخدمات في ادارة شؤون الطائفة المدنية او ادارة النقابة التي ينتمي اليها .

٣ – الحق في ان يكون ناخباً او منتخباً في جميع مجالس الدولة .

٤ – الحق في ان يكون ناخباً او منتخباً في جميع منظمات الطوائف والنقابات .

٥ – الحق في حمل اوسمة لبنانية او اجنبية .

وهذا الحرمان لا يستمر الا اثناء تنفيذ العقوبة . الا ان المادة ٦٦ من القانون المذكور اجازت للقاضي ، في الحالات الخاصة التي عينها القانون ان يحكم مع كل عقوبة جناحية بالمنع من ممارسة حق او اكثر من الحقوق المذكورة في المادة ٦٥ ، لمدة تتراوح بين سنة وعشر سنوات .

(٢) الاستاذ فؤاد رزق (الحقوق الجزائية)

وفي هذه الحالة يستمر الحرمان من تلك الحقوق بعد تنفيذ العقوبة في المدة التي تحددت بالحكم .

ب – هل ان عقوبة التجريد المدني تؤدي الى فقدان الاهلية للانتخاب :

نبادر للجواب فوراً بالايجاب لسبب بسيط جداً وهو ان الحقوق التي تتناولها عقوبة التجريد المدني هي نفس الحقوق التي تتناولها عقوبة الحرمان من الحقوق المدنية بالاضافة الى حقوق اخرى تظهر من مقارنة النصين .

فما هو التجريد المدني ؟ وما هي الحقوق التي يتناولها ؟

أ – التجريد المدني [1] Dégradation civique

التجريد المدني هو حرمان بعض المجرمين ، الذين يقدمون على جرائم خطيرة ، من ممارسة بعض الحقوق العامة . فهو من ناحية عقوبة ، ومن ناحية اخرى وسيلة وقاية تستلزمها المصلحة العامة .

والتجريد المدني على نوعين :

١) التجريد الذي يحكم به كعقوبة اصلية سياسية .

٢) التجريد الذي يحكم به كعقوبة فرعية على بعض الجنايات .

وهو يختلف عن الحرمان من الحقوق المدنية الذي يحكم به في بعض الجنح، وسيأتي تفصيل ذلك في محله .

الحقوق التي يتناولها : – التجريد المدني يوجب حكماً :

١) العزل والاقصاء عن جميع الوظائف والخدمات العامة والحرمان من كل معاش تجريه الدولة .

٢) العزل والاقصاء عن جميع الوظائف والخدمات في ادارة الطائفة او

(١) الاستاذ فؤاد رزق (الحقوق الجزائية)

النقابة التي ينتمي اليها المحكوم عليه والحرمان من كل معاش او مرتب تجريه هذه الطائفة او النقابة .

٣) الحرمان من حقه في ان يكون صاحب امتياز او التزام من الدولة .

٤) الحرمان من حقه في ان يكون ناخباً او منخوباً ومن سائر الحقوق المدنية والسياسية والطائفية والنقابية .

٥) عدم الاهلية لان يكون مالكاً او ناشراً او محرراً لجريدة او لأي نشرة دورية اخرى .

٦) الحرمان من حق تولي مدرسة واي مهمة في التعليم العام والخاص .

٧) الحرمان من حق حمل الاوسمة والالقاب الفخرية اللبنانية والاجنبية (المادة ٤٩) .

ويمكن الحكم مع التجريد المدني بالحبس البسيط من ثلاثة اشهر الى ثلاث سنوات واذا كان المحكوم عليه اجنبياً تحتم الحكم بالحبس (الفقرة الاخيرة من المادة ٤٩) . وسبب التفريق بين اللبناني والاجنبي هو ان اللبناني المحكوم عليه بالتجريد المدني يفقد حقوقاً هامة كالحق في الوظائف وفي الانتخاب والترشيح وهي حقوق ممنوحة للبنانيين دون الاجانب ، ولذلك فان عقوبة التجريد المدني المحكوم بها على اجنبي تظل عديمة الجدوى اذا لم تضف اليها عقوبة الحبس وهذا ما حدا بالمشترع لجعل اقترانها بحبس الاجنبي اجبارياً .

وتكون مدة التجريد المدني ثلاث سنوات حداً ادنى ، وخمس عشرة سنة حداً اعلى، اذا لم ينطو القانون على نص خاص(المادة ٤٤) هذا اذا كان التجريد المدني محكوما به كعقوبة اصلية سياسية . اما اذا حكم به كعقوبة فرعية فان مدته تختلف باختلاف العقوبة الاصلية .

بقي ان نقول شيئاً عن التجريد المدني كعقوبة اضافية، وعن الحبس اللازم للتجريد المدني .

أ – التجريد المدني عقوبة اضافية

ان الحكم بالاشغال الشاقة مؤبداً ، او بالاعتقال المؤبد ، يوجب التجريد المدني مدى الحياة . اما الحكم بالاشغال الشاقة الموقتة او بالاعتقال الموقت او بالابعاد او بالاقامة الجبرية في الجنايات ، فانه يوجب التجريد المدني منذ اليوم الذي اصبح فيه الحكم مبرماً حتى انقضاء السنة العاشرة على تنفيذ العقوبة الاصلية (المادة ٦٣ عقوبات) .

والتجريد المدني المنصوص عليه في المادة ٦٣ ، هو عقوبة فرعية تنفذ حكماً دون حاجة لذكرها بنص الحكم، وهو يختلف عن التجريد المدني المنصوص عليه كعقوبة اصلية سياسية في الجنايات (المادتين ٣٨ و٤٧ عقوبات) والذي لا ينفذ دون حكم يقضي به .

وتختلف مدة التجريد الاصلي عن مدة التجريد الفرعي . فمدة الاولى تتراوح بين ثلاث سنين وخمس عشرة سنة (المادة ٤٤) ، بينما مدة الثاني تختلف باختلاف العقوبة الاصلية ، فاذا كانت عقوبة مؤبدة كان التجريد مؤبداً، واذا كانت مؤقتة استمر التجريد عشر سنين بعد تنفيذها (المادة ٦٣) .

ب – الحبس الملازم للتجريد المدني

عندما يحكم بالتجريد المدني كعقوبة اصلية – كما يفهم من المادة ٤٢ – يمكن القاضي ان يحكم معه بالحبس البسيط من ثلاثة اشهر الى ثلاث سنوات . واذا كان المحكوم عليه اجنبياً فان المحكمة مجبرة على الحكم عليه بالحبس ايضاً (الفقرة الاخيرة من المادة ٤٩) كما سبق ايضاحه .

* * *

الفئة الثانية – الاشخاص الذين حكم بحرمانهم مؤبداً الرتب والوظائف العمومية.

اما الذين حرموا وظائفهم الى اجل فلا يجوز قيد اسمائهم الا بعد انقضاء هذا الاجل .

لم يكن من داع في راينا لهذه الفقرة لانها مشمولة بالفقرة السابقة المتعلقة بالحرمان من الحقوق المدنية ، لان الحرمان من الحقوق المدنية يستتبع حتماً الحرمان من الرتب والوظائف .

الفئة الثالثة – الاشخاص الذين حكم عليهم من اجل جناية او جرم شائن :

تعتبر شائنة الجرائم التالية : السرقة ، الاحتيال، سحب شك بدون مقابل، سوء الائتمان والاختلاس ، الرشوة : اليمين الكاذبة ، الاغتصاب ، التهويل ، التزوير، استعمال المزور ، الجرائم المخلة بالاخلاق العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات ، الجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة والاتجار بها .

ان جرائم السرقة منصوص عليها في المواد ٦٣٥ الى ٦٤٨ من قانون العقوبات ومنها ما هو جناية .

وجرائم الاحتيال منصوص عليها في المواد ٦٥٥ الى ٦٥٧ .

وسحب الشك بدون مقابل (المادتان ٦٦٦ و٦٦٧) .

وسوء الائتمان والاختلاس (المواد ٦٧٠ الى ٦٧٣)

والرشوة (المواد ٣٥١ الى ٣٥٦)

واليمين الكاذبة (المادة ٤١٥) .

والاغتصاب (المادة ٦٤٩) والتهويل (المادة ٦٥٠) .

والتزوير واستعمال المزور (التزوير الجنائي مشمول بكلمة جناية) اما جنح التزوير كجرم شائن فهي المعينة في المواد ٤٦١ حتى ٤٧٢ .

والجرائم المخلة بالاخلاق والاداب العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات هي : الاغتصاب والفحشاء (المواد ٥٠٣ الى ٥١٣) والخطف والاغواء والتهتك (المواد ٥١٤ الى ٥٢٢) والحض على الفجور والتعرض للاداب والاخلاق العامة (المواد ٥٢٣ الى ٥٣٤) والوسائل المانعة للحبل والاجهاض (المواد ٥٣٧ الى ٥٤٦) .

والجرائم المتعلقة بزراعة المواد المخدرة والاتجار بها :

– قانون ١٨ حزيران سنة ١٩٤٦ المعدل بقانون ٤ ايار سنة ١٩٦٠ .

الفئة الرابعة – الأشخاص المحجوز عليهم قضائياً ما بقي هذا الحجر :

ان المشترع اللبناني قد نقل هذه الفقرة عن القانون الفرنسي ، دون ان يلاحظ اختلاف التشريعين فيما يتعلق بفاقدي الاهلية المدنية .

ففيما ينص القانون اللبناني (المادة ٩٥٧ من المجلة) على المحجورين لذاتهم وهم الصغير والمجنون والمعتوه وعلى المحجورين بحكم القاضي ، وهم السفيه Prodigue والابله Faible d'esprit ، لا ينص القانون الفرنسي الا على المحجورين قضائياً Les interdits judiciaires وهم المصابون باحدى العلل العقلية الآتية : العته La démence والجنون L'mbécilité والجنون الهائج Fureur لان السفيه والابله لا يحجر عليهما القانون الفرنسي بل يكتفي لهما بمستشار قضائي يرشدهما في تصرفاتهما المدنية .

ولا يجوز التوسع بتفسير عدم الاهلية الانتخابية في القانون الفرنسي فلا يمكن ان تشمل السفيه والابله [1] .

ولا شك انه بسبب النقص في تشريعنا المدني لجهة فاقدي الاهلية المدنية لا يمكن الا ان نظل على القول بالحجر القضائي فيما يتعلق بالمجنون والمعتوه اذ لا يمكن ان تبلغ دوائر الاحصاء قائمة بالمحجورين لذاتهم لكي تشطبهم من قوائم الناخبين ، ولكن يجب ان تضاف فقرة باستثناء المحجورين لعلتي السفه والبله اذ لا يعقل ان يحرم الانسان من حقه الانتخابي ، اذا كان قليل الفهم او كان مبذراً اذ لو بقي هذا النص وهو من اسباب سقوط النيابة وطبق بنزاهة ، لتوجب اسقاط نيابة خمسة وتسعين بالمئة من النواب لعلة التبذير ، في نفقات الانتخاب على الاقل ، التي تجاوز عند الكثيرين مئات الوف الليرات وتبلغ عند بعضهم الملايين .

(١) اوجين بيار رقم ١٢١ .

الفئة الخامسة – الاشخاص الذين يعلن افلاسهم :

ان حرمان المفلس من حق الانتخاب يمكن ان يربط بسببين [1]

السبب الاول : فكرة حماية التجارة والثقة التجارية . فيجب حمل التاجر على الحذر وذلك بحرمانه عند الافلاس من بعض الحقوق وفي جملتها حق الانتخاب . ويجب حثه على ان يبذل اكبر مجهود لدفع ديونه . ولكن هذا يقودنا للحكم بالحرمان على جميع المفلسين دون تفريق فيما اذا كان افلاسهم ناشئاً عن تهورهم او عن سوء الحالة الاقتصادية .

السبب الثاني : قرينة عدم جدارة المفلس الذي يعزى اعساره الى خطأ منه ، كالاهمال ، او التبذير .

ان تطور الحياة الديمقراطية بصورة عامة يعود الى الحد من مفاعيل الافلاس كسبب من اسباب الحرمان، وذلك بالابتعاد عن اتهام المفلس دائماً بان افلاسه ناجم عن خطأ منه ، والاعتراف بانه قد يكون ناجماً عن ازمة اقتصادية او عن مزاحمة غير مشروعة . وبصورة عامة عن اي سبب آخر لا يمس بشرفه واعتباره .

وهذا الاتجاه يؤدي الى جعل الحرمان من الحقوق الانتخابية محصوراً بالافلاس الذي يقع تحت طائلة قانون العقوبات . وهكذا لا يحرم المفلس من حق الانتخاب كمفلس بل كمحكوم عليه بحكم جزائي [2] .

ان هذه النزعة للرحمة بحق المفلس قد تجلت في التشريع الفرنسي. فقد ابقى على الافلاس كسبب للحرمان من حق الانتخاب ، ولكنه خفف من وطأته :

١ – كل تاجر متوقف عن الدفع يعلن افلاسه . هذا هو حكم قانون التجارة. ولكن قانون٤ اذار سنة ١٨٨٩ الفرنسي المتعلق «بالتصفية القضائية» .

(١) لافاريار صفحة ٤٨٩ .
(٢) لافاريار صفحة ٤٩٠ .

وقانون ٢٥ آب سنة ١٩٢٧ المتعلق «بالتسوية الحبية المصدقة» Règlement amiable homologué لا اثر لهما البتة على حق الانتخاب .

ولذلك نرى عدداً كبيراً من التجار معسرين ولا يشهر افلاسهم ويظلون متمتعين بحق الانتخاب .

ان قانون التجارة اللبناني الصادر سنة ١٩٤٣ قد تضمن نصوص التشريعين الفرنسيين . فالباب الاول من الكتاب الخامس (المواد ٤٥٩ – ٤٨٨) قد نص على الصلح الاحتياطي وشروطه وهي تتلخص بما يلي :

« كل تاجر متوقف عن الدفع لم يحكم عليه سابقاً بالافلاس الاحتيالي، او بالتزوير ، او بالسرقة ، او باساءة الائتمان ، او بالاحتيال ، او بالاختلاس من ادارة الاموال العامة يمكنه خلال عشرة ايام من تاريخ توقفه ان يقدم الى المحكمة دفاتره المنظمة وفقاً للاصول منذ ثلاث سنوات على الاقل ويطلب اليها دعوة دائنيه ليعرض عليهم صلحاً احتياطياً .

ولا يجوز ان يكون المعدل « Dividende » المقترح اقل من خمسين بالمئة من رأس مال ديونه اذا كانت مهلة الايفاء سنة ولا اقل من ٧٥ ٪ اذا كانت المهلة ثمانية عشر شهراً ولا اقل من مئة بالمئة اذا كانت المهلة ثلاث سنوات .

فاذا تحققت المحكمة من توافر الشروط حكمت بتثبيت الصلح الاحتياطي ونجا التاجر من حكم الافلاس .

٢ – ان الحرمان من الحقوق المدنية في التشريع الفرنسي بسبب الافلاس، اصبح انهاؤه اكثر سهولة عن طريق اعادة الاعتبار Réhabilitation . فقبل سنة ١٩٠٣ لم تكن اعادة الاعتبار ممكنة ما لم يبرىء المفلس ذمته من جميع ديونه اصلاً وفائدة ومن جميع النفقات . ولكن قانون ١٩٠٣ المعدل سنة ١٩٠٨ قد جعل اعادة الاعتبار ميسورة .

فاذا كان المفلس قد عقد مع دائنيه مصالحة (كونكرداتو) ودفع قيمة الاقساط المصالح عليها ، وكان مشهوداً له بالنزاهة ، كان للمحكمة ان تعيد اليه اعتباره . واذا لم يكن قد عقد مصالحة فيكفي ان يحصل من دائنيه على اسقاط للدين ، او على موافقة اجماعية باعادة اعتباره . وفي مطلق الاحوال يستعيد المفلس اعتباره بعد عشر سنوات على صدور حكم الافلاس [1] .

ان القانون اللبناني قد نص صراحة على استعادة حق الانتخاب لا للمفلس فحسب ، بل لجميع الذين تطالهم احكام المادة العاشرة من قانون الانتخاب .

فالفقرة الاخيرة من هذه المادة تنص :

« ولا يستعيد الاشخاص المبينين اعلاه حقوقهم الانتخابية الا بعد **اعادة اعتبارهم** » .

واعادة الاعتبار للمفلس منصوص عليها في المواد ٦٥١ الى ٦٦١ من قانون التجارة اللبناني :

١ – بعد مرور عشر سنوات على اعلان الافلاس يستعيد المفلس اعتباره حتماً بدون ان يقوم باي معاملة اذا لم يكن مقصراً او محتالاً (المادة ٦٥١).

٢ – يعود الاعتبار حتما الى المفلس الذي اوفى جميع المبالغ المترتبة عليه اصلاً وفائدة مع النفقات على ان لا تزيد الفائدة عن مدة تزيد على خمس سنوات (المادة ٦٥٢) .

٣ – تجوز اعادة الاعتبار للمفلس المعترف بنزاهته : (المادة ٦٥٣) .

اذا كان قد اوفى جميع الاقساط التي وعد بها في عقد الصلح الذي حصل عليه .

او اذا اثبت ان الدائنين ابرأوا ذمته ابراء تاما من ديونه .

او اذا وافقوا بالاجماع على اعادة اعتباره .

---

(١) لافاريار صفحة ٤٩١ .

الفئة السادسة — الاشخاص الذين يحكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في في المواد ٣٢٣ الى ٣٣٤ من قانون العقوبات .

ان هذه المواد تتعلق بالتعدي على الحقوق والواجبات المدنية .

ويقصد بها الحقوق والواجبات السياسية والمدنية وبصورة عامة حقوق المواطن وخصوصاً المنصوص عليها في الفصل الثاني من الدستور .

وبالنظر لعلاقة هذه المواد مباشرة في موضوعنا نرى من الفائدة ان ننقل نصوصها :

المادة ٣٢٩ — كل فعل من شأنه ان يعوق اللبناني من ممارسة حقوقه او واجباته المدنية يعاقب عليه بالحبس من شهر الى سنة، اذا اقترف بالتهديد والشدة او باي وسيلة اخرى من وسائل الاكراه الجسدي او المعنوي .

اذا اقترف الجرم جماعة مسلحة مؤلفة من ثلاثة اشخاص او اكثر كانت العقوبة الحبس من ستة اشهر الى ثلاث سنوات واذا وقع الجرم بلا سلاح فالعقوبة الحبس من شهرين الى سنتين .

المادة ٣٣٠ — اذا اقترف احد الافعال المعينة في المادة السابقة عملاً لخطة مدبرة يراد تنفيذها في ارض الدولة كلها او في محلة او محلات منها عوقب كل من المجرمين بالاعتقال الموقت او الابعاد .

المادة ٣٣١ — من حاول التأثير في اقتراع احد اللبنانيين بقصد افساد نتيجة الانتخاب العام: إما باخافته من ضرر يلحق بشخصه او عيلته او مركزه او ماله .

او بالتعويض او العطايا او الوعود

او بوعد شخص معنوي او جماعة من الناس بمنح ادارية .

يعاقب بالحبس من شهر الى سنة وبالغرامة من خمسين الى خمسماية ليرة .

ويستحق العقوبة نفسها من قبل مثل هذه العطايا او الوعود او التمسها .

المادة ٣٣٢ كل موظف او عامل او مستخدم في الدولة استخدم سلطته للتأثير في اقتراع احد اللبنانيين عوقب بالتجريد المدني .

المادة ٣٣٣ — كل شخص غيّر او حاول ان يغيّر بالغش نتيجة انتخاب عوقب بالحبس من شهرين الى سنتين . اذا كان المجرم مكلفاً بجمع الاصوات او اوراق الاقتراع او حفظها او فرزها او القيام باي عمل آخر متعلق بانتخاب عام عوقب بالحبس من ستة اشهر الى ثلاث سنوات .

المادة ٣٣٤ — لا شأن لابطال الانتخاب في الجرائم التي تقترف في اثنائه او بسببه .

الفئة السابعة — حالات اخرى لفقدان الاهلية النيابية (القصور الانتخابي)

اولاً — الموظفون الذين لا يجوز انتخابهم نواباً :

ان جميع قوانين الانتخاب التي سبقت قانون ٢٧ نيسان سنة ١٩٦٠ كانت تميز بين فئتين من الموظفين :

فئة الذين تتناول صلاحيات وظائفهم جميع انحاء الجمهورية اللبنانية وهم :

١ — قضاة محكمة التمييز ومجلس الشورى وديوان المحاسبة .

٢ — المديرون العامون والمديرون ورؤساء المصالح .

٣ — المفتشون العامون والمفتشون الذين تشمل صلاحياتهم جميع الاراضي اللبنانية .

وفئة الذين تتناول صلاحيات وظائفهم المنطقة التي يرغبون بترشيح انفسهم عنها وهم :

١ – قضاة محاكم الاستئناف والقضاة المنفردون .
٢ – المحافظون والقائمقامون .
٣ – المهندسون رؤساء الاقسام ورؤساء دوائر التفتيش في منطقة معينة .
٤ – المفتشون في وزاره التربية الوطنية .
٥ – المحاسبون ومديرو المال وسائر الموظفين على اختلاف رتبهم الذين هم تحت امرتهم وعلى وجه عام جميع موظفي الدوائر المالية والدوائر المختصة بجباية الضرائب .

اما قانون ٢٧ نيسان سنة ١٩٦٠ فقد الغى هذا التمييز بنص خال من الدقة والتقنية التشريعية ولا يحقق غاية المشترع بتنزيه الانتخاب :

« لا يجوز انتخاب الاشخاص المذكورين فيما يلي في اية دائرة انتخابية مدة قيامهم بوظائفهم وخلال الستة اشهر التي تلي تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظائفهم .

١ – الموظفين من الفئتين الاولى والثانية .
٢ – القضاة من جميع الفئات .
٣ – رؤساء البلديات المعينين في مراكز المحافظات .
٤ – رؤساء مجالس ادارة المؤسسات العامة ومديريها واعضائها .
٥ – القائمقامين ورؤساء اللجان البلدية المعينين في مراكز اقضيتهم (هنا فقط ابقي على التمييز بين الفئتين) .

أ – ان هذا النص قد ظلم طائفة من الموظفين ، فاوجب عليهم الاستقالة قبل ستة اشهر من الانتخاب ، وهم يمارسون وظائفهم ضمن منطقة معينة ، ولا يمكنهم مبدئياً ان يستخدموا نفوذ وظائفهم للضغط على الناخبين .

فالمحافظون هم من موظفي الفئة الاولى . ومحافظ الشمال مثلاً يمكن ان يحرم من الترشيح عن احدى دوائر لبنان الشمالي . اما ان يحرم من الترشيح عن البقاع فامر مخالف للمنطق والعدالة .

ب – ولم يقتصر هذا النص على ظلم طائفة من الموظفين بل نراه قد غض الطرف عن طائفة اخرى يمكن ان تستخدم نفوذ الوظيفة وتشوب نزاهة الانتخاب .

فالمحاسب مثلاً وهو ليس من الفئة الاولى ولا الفئة الثانية لم يمنع عليه حق الترشيح في اي دائرة كانت حتى تلك التي يمارس وظيفته فيها ومثله مهندس الاشغال رئيس القسم .

ان الحكمة من حرمان هؤلاء الموظفين من حق الترشيح هي الحؤول دون استخدامهم نفوذ وظائفهم وتأمين حرية الناخبين ونزاهة الانتخاب .

مدة القصور الانتخابي Durée de l'inéligibilité

ان المدة التي لا يجوز في اثنائها للموظف ان ينتخب نائباً ، لا تدوم الا طيلة وجوده في الوظيفة ، اذ في هذه الفترة يمكنه ان يؤثر بوظيفته على الناخبين، ولما كان الموظف يقدر ان يهيء معركته الانتخابية مدة وجوده في الوظيفة ، ويستقيل يوم الانتخاب بالذات ، فقد رأى المشترع ان يطيل مدة الحرمان ويرجعها الى ستة اشهر تلي تاريخ استقالته او انقطاعه عن الوظيفة لاي سبب آخر . وقد قدّر المشترع ان هذه الاشهر الستة هي مدة كافية لازالة آثار الضغط الذي قد يكون الموظف احدثها على الناخبين .

ثانياً – رجال الجندية :

ان رجال الجندية في ظل الدستور الفرنسي لسنة ١٨٧٥ الذي اخذ عنه دستورنا ، كانوا محرومين حرماناً مطلقاً من حق الترشيح للانتخاب ، اما حقهم بالاقتراع فكان يعلق ما داموا في الخدمة الفعلية .

وقد الغي الحرمان من الترشيح بقانون ١٧ آب سنة ١٩٤٥ .

ان القانون اللبناني قد نص في الفقرة الثانية المادة الثامنة والعشرين على « ان رجال الجندية ومن هم في حكمهم على اختلاف الرتب ، سواء كانوا في الجيش

او قوى الامن الداخلي والامن العام، لا يمكن انتخابهم اعضاء للمجلس النيابي، وان كانوا محالين على الاستيداع او على الاحتياط . غير انه يجوز انتخابهم اذا كانوا محالين على التقاعد او قبلت استقالتهم قبل تاريخ الانتخاب بستة اشهر » .

اما حقهم بالاشتراك بالاقتراع ، فيعلق متى وجدوا في فرقهم ومراكزهم او في حال القيام بوظائفهم (الفقرة الاولى من المادة ٢٨) .

يتضح من نص الفقرة الثانية المشار اليها آنفاً ، ان حق الجندي بان ينتخب نائباً ، يعلق ما دام في الخدمة الفعلية او محالاً على الاستيداع او على الاحتياط، وفي خلال الستة اشهر التي تسبق تاريخ الانتخاب .

ولا تخفى حكمة هذا التعليق سواء لحق الترشيح او لحق الاقتراع :

La nécessite de la discipline militaire, le souci d'éviter l'intrusion de la politique dans l'armée (١)

« ضرورة الانضباط العسكري ، والرغبة بتجنب تسرب السياسة الى الجيش » .

ثالثاً - فقدان الجنسية اللبنانية كما مر بنا سابقاً .

٢ - هل ان حالات القصور الانتخابي وبالتالي اسقاط النيابة هي حالات حصرية Limitatif

يجيب اوجين بيار على هذا السؤال بقوله : (٢)

ان حالات الاسقاط هي حكماً ضيقة لا يمكن التوسع فيها.

Les cas de déchéances sont de droit étroit et ne peuvent s'étendre

فاذا اقدم نائب على عمل يمس الشرف ، ولكنه خارج عن هذه الحالات المعينة بطريق الحصر في القانون ، فلا يجوز فصل النائب من النيابة . وليس للمجلس عندئذ الا ان يسعى لحمله على الاستقالة.

(١) لافاريار صفحة ٦٦٥ .
(٢) اوجين بيار صفحة ٣١٧ .

ولا يجوز ان يحكم بالاسقاط كعقوبة تأديبية .

La déchéance ne peut être employée comme une sanction disciplinaire (١)

ولقد نصت بعض الدساتير على سقوط النيابة، لا بناء على حكم مبني على احد الاسباب المعينة في القانون للحرمان من حق الانتخاب فحسب ، بل لاسباب تأديبية على سلوكه النيابي يعود تقديرها للمجلس نفسه

ففي بريطانيا، يحق للمجلس بناء على تقديره المطلق ان يسقط من النيابة نائباً ذا « سلوك غير لائق بشخص شريف « gentlemen » لا يقدر ان يجلس باحتشام في مجلس تشريعي ويجلب جلوسه على المقعد قلة الاحترام للمجلس » . على ان اسقاط النائب لا يحول دون ترشيحه مرة ثانية ، فاذا انتخب مرة ثانية، فليس على المجلس الا ان يسقطه ثانية من النيابة . ان مجلس العموم يمارس هذا الحق بتجرد واعتدال ولذلك لم يقم ضده اي احتجاج .

وفي الولايات المتحدة يحق للمجلس ان يسقط بغالبية ثلثي الاعضاء نيابة اي عضو ، بسبب اي عمل او سلوك من شأنه حسب رأي المجلس ان يجعل النائب غير جدير (unfit) بان يكون عضواً في المجلس التشريعي .

وفي اليابان اسقطت نيابة بعض النواب سنة ١٩٣٨ بسبب آراء سياسية ابدوها .

وفي البانيا (دستور ١٩٢٨) كان غياب النائب شهرين عن الجلسة سبباً لاسقاطه من النيابة .

وكان دستور بولونيا (١٩٣٧) يكل الى محكمة الدولة اسقاط نيابة النائب الذي يخالف القانون القاضي بمنع النائب ان يأخذ على عاتقه تقديم مؤن للدولة او ينال منها امتيازات او غير ذلك من المنافع الشخصية .

(١) جورج فيدال صفحة ٣٩٧ .

على انه لا يشك بان حق الاسقاط من النيابة متروكاً هكذا بدون تحديد حصري يشكل خطراً شديداً على الاقلية في المجالس . اذ ان بوسع الاكثرية عندئذ ان تقضي على الاقلية بحجة عدم الجدارة . ولذلك يجب ان يكون الاسقاط من النيابة مقيداً باسباب معينة في القانون (١) .

والدستور اللبناني بنصه على ان اسباب فقدان الاهلية للنيابة يعينها القانون قد تبنى هذه القاعدة . ومن الطبيعي ايضاً وهو مستوحى من الدستور الفرنسي ان يكون تحديده لحالات فقدان الاهلية حصرياً .

وعلى ذلك لا يجوز ان يفصل من النيابة في لبنان ، النائب الذي يحكم عليه اثناء نيابته حتى من اجل جريمة تجري مجرى الاحتيال وهي الجريمة المعروفة باللغة الدارجة « بالنصب » والمنصوص عليها في المادتين ٦٥٨ و٦٥٩ من قانون العقوبات لأن القانون اعتبر الاحتيال فقط جريمة شائنة تحرم من حق الانتخاب.

وكذلك لم يكن من الجائز قبل قانون ٤ ايار سنة ١٩٦٠ المتعلق بالمخدرات أن يفصل من النيابة نائب حكم عليه بسبب **صنع المخدرات واستخراجها وتحضيرها وحيازتها ونقلها** لان النص ورد على الجرائم المتعلقة **بزراعة المخدرات والاتجار بها** .

ولكن قانون ٤ ايار سنة ١٩٦٠ (٢) رفع الى مرتبة الجناية جرائم المخدرات (باستثناء تعاطيها واستعمالها) فقد نصت الفقرة الثانية من المادة الاولى من القانون المذكور :

«يعاقب على صنع المخدرات واستخراجها وتحضيرها وحيازتها ونقلها والاتجار بها واستيرادها وتصديرها والسمسرة بشأنها وعلى زراعة القنب الهندي المعروف

(١) لافاريار صفحة ٧٠٤ .

(٢) اقترح هذا القانون المؤلف وتبنته الحكومة وارسلته الى المجلس بصفة الاستعجال ثم اصدرت مرسوماً باعتباره نافذاً لمرور اكثر من اربعين يوماً عليه دون ان يبت به المجلس . (انظر المرسوم رقم ٤٠٣٠ الجريدة الرسمية العدد ٢٠ سنة ١٩٦٠) .

بحشيشة الكيف وزراعة الخشخاش المعروف بابي النوم ، وبصورة عامة كل عمل يتعلق بالمخدرات وزراعة النباتات التي يمكن ان يستحصل من تحضيرها اي مخدر ، بالاشغال الشاقة الموقتة » .

وهكذا دخلت هذه الجرائم في نطاق الجناية التي تحرم في مطلق الاحوال من حق الانتخاب .

النبذة الثالثة – اصول فصل النائب :

أ – الهيئة الصالحة : لا صلاحية لفصل النائب من النيابة الا لمجلس النواب. فالمادة ٣٢ من قانون الانتخاب تحصر هذا الحق فيه بقولها : «يفصل من النيابة بقرار من المجلس النائب الذي يحكم عليه اثناء نيابته بما يوجب حرمانه ممارسة حقوقه الانتخابية وفقاً للمادة ١٠ » وهي كما رأينا مستمدة من المادة ٢٩ من الدستور »

ان بعض الدساتير الحديثة قد اوكلت الى القضاء حق اسقاط الوكالة النيابية(١) وبعضها يعتبر النائب الذي يحكم بحرمانه من حق الانتخاب ساقطاً من النيابة ، على ان يكون للمجلس حق القرار في حال الاعتراض (٢) .

ب – الاصول : (٣) ان الاصول الواجب اتباعها لفصل النائب من النيابة مماثلة لتلك التي تتبع في رفع الحصانة . فان وزير العدلية يحيل الى رئيس المجلس خلاصة الحكم الصادر بحق النائب ويطلب بموجبها فصله من النيابة . وعلى الرئيس ان يطرح هذا الطلب وخلاصة الحكم على المجلس في جلسة علنية ثم يأمر باحالته على لجنة خاصة لدرسه ووضع التقرير ورفعه الى المجلس .

وعندما يكون الحكم وجاهياً فان البت في طلب الفصل لا يلاقي اية صعوبة . اذ يكفي البحث فيما اذا كان هذا الحكم هو من الاحكام المنصوص

(١) لافاريار صفحة ٧٠١ .

(٢) دستور اليونان لسنة ١٩٢٧ المادة ٤٠ و ٦٠ .

(٣) اوجين بيار رقم ٣١٨ .

عليها في المادة العاشرة من قانون الانتخاب ام لا . فاذا كان كذلك توجب على المجلس ان يقرر فصل النائب لان نص القانون جازم يقول « يفصل من النيابة » .

اما اذا كان الحكم غيابياً فثمة صعوبة . ولقد عرضت هذه الحالة في مجلس النواب الفرنسي في شهر ايار سنة ١٨٤٩ حيث قرر المجلس عدم التفريق بين المحكوم عليه غيابياً والمحكوم عليه وجاهياً وذلك استناداً الى قرار اللجنة البرلمانية التي جاء فيها ما معناه : (١)

« طالما ان مفعول الحكم الغيابي La condamnation par contumace هو « موقت » فكيف نوفق بينه وبين الاسقاط déchéance وهو بطبيعته « قطعي » définitif . لو كان اسقاط النيابة وبالتالي قرار الفصل قابلاً للفسخ révocable بفعل حدث ما ، كالقبض على النائب المحكوم عليه او استسلامه ، فان سقوط الوكالة النيابية عندئذ لا يكون في الحقيقة الا تعليقاً لهذه الوكالة. ولكن احدى نتائج سقوط النيابة هي انتخاب بدل للنائب المفصول . فاذا تم هذا الانتخاب وبرىء النائب المحكوم عليه افلا يحق له ان يسترجع مقعده ؟ »

«ان هذا يقودنا الى تقرير، ان اسقاط النيابة وهو يستلزم الاستبعاد الموقت لا يجوز ان يطبق على المحكوم عليهم غيابياً. ان هذه النظرية بالرغم من جديتها لم تقنع اللجنة . وانه لمن المؤسف ان يفصل نائب بفعل حكم قابل للبطلان » .

« ولكن هل تعزى هذه النتيجة الا الى النائب وحده ؟ وسقوط نيابته، أليست القصاص العادل لتمرده على القضاء وعدم امتثاله امامه ؟ »

« ومن جهة ثانية، اذا لم يقرر سقوط النيابة بحق المحكوم عليه غيابياً ، افلا تظل المنطقة التي انتخبته نائباً عنها ، محرومة طيلة الدور التشريعي من التمثيل؟

(١) اوجين بيار رقم ٣١٩ .

اننا ازاء اختيار بين الصالح العام والصالح الشخصي وعلينا ان نهتم للمجموع لا للفرد »

ولكن تجدر الملاحظة ان المجلس الفرنسي عندما تبنى هذا الرأي سنة ١٩٤٨ كان القانون يضع في قائمة المحرومين من حق الانتخاب ، المحكومين غيابياً Les condamnés contumax خلافاً لقانون ٣٠ حزيران سنة ١٨٧٥ الذي حذفهم من تلك القائمة . ولذلك فان « المحكومين غيابياً بالجناية » يفقدون الاهلية للقيد في القوائم الانتخابية ويحرمون بالتالي من حق الانتخاب اعتباراً من اليوم الذي ينفذ فيه الحكم صورياً par effigie(١)

والتنفيذ الصوري par effigie هو اعدام هيكل اصطناعي باعتباره يمثل الشخص المحكوم عليه .

ما الحل بالنظر للقوانين اللبنانية ؟

ان القانون اللبناني لم يضع في قائمة المحرومين من حق الانتخاب «المحكومين غيابياً بالجناية» Les contumax فالتشريعان اذن متشابهان . ولكن التنفيذ الصوري غير موجود في تشريعنا ، ولذا يجب تطبيق مبدأ الحرمان من حق الانتخاب على المحكوم عليه بالجناية ابتداء من يوم صدور الحكم . وهذا ما يطبق اليوم في فرنسا بعد ان اصبح تنفيذ الحكم صورياً اسطورياً :

La condamnation par contumace à une peine afflictive ou infamante ou simplement infamante est une cause de déchéance

اما المحكومون غيابياً بالجنح الشائنة او غيرها، مما نصت عليه المادة العاشرة من قانون الانتخاب ، فلا يفصلون من النيابة الا عندما يصبح الحكم الصادر بحقهم مبرماً . لقد عرض هذا الامر على مجلس الشيوخ الفرنسي سنة ١٨٨٧ ، لمعرفة ما اذا كان حكم جناحي غيابي لم يعترض عليه ولم يستأنف ضمن المهل

(١) اوجين بيار صفحة ٢٩٤ .
(٢) دوجي جزء ٤ صفحة ١٨٣ .

القانونية يلزم المجلس ان يحكم بسقوط النيابة . ولقد اجاب مجلس الشيوخ بالايجاب وقرر اسقاط النيابة .

ج – الاغلبية في قرار الفصل :

قلنا ان الاصول الواجب اتباعها في فصل النائب هي الاصول نفسها المتبعة في رفع الحصانة .

وبمقتضى المادة ١١٢ من النظام الداخلي :

«ترفع الحصانة بناء على طلب وزير العدلية وباكثرية ثلثي النواب الحاضرين في الجلسة وبعد ان تنظر في الطلب لجنة الادارة والعدلية .

فاللجنة الصالحة اذاً لوضع التقرير في طلب الفصل من النيابة هي لجنة الادارة والعدلية والأغلبية المطلوبة هي ثلثا الأعضاء الحاضرين.

لم يتعرض القانون الفرنسي لتحديد الاغلبية باعتبار ان القاعدة العامة هي التي تطبق بهذا الشأن وهي الاغلبية المطلقة من حد النصاب .

الفصل الرابع

حالات التمانع

Les incompatibilités

ان التمانع [1] L'incompatibilité هي عدم جواز الجمع بين الوكالة النيابية وبعض المهات الاخرى المعينة بالقانون التي كان يشغلها النائب او يولاّها بعد النيابة .

فالفرق بينها وبين القصور الانتخابي اي عدم الاهلية للنيابة L'inéligibilité

(١) ان ترجمة كلمة incompatibilité بكلمة التمانع هي للشيخ عبدالله العلايلي ويقول ان الفقهاء والمنطقيين استعملوها بهذا المعنى .

واضح تمام الوضوح . فهذه تلعب دورها قبل الانتخاب . ولو فرض ان شخصا فاقداً اهلية النيابـة ورشح نفسه للانتخاب ، ونال غالبية الاصوات فان انتخابه باطل ويجب ان لا يصدق عليه .

اما « التمانع » فلا يحول دون حصول الانتخاب الذي يعتبر قانونياً ويجب التصديق عليه اذا لم يكن مشوباً باحدى حالات عدم الاهلية، ولكن لا يمكن للنائب ان يحتفظ بالنيابة وبالمهمة التي كان يشغلها بل عليه ان يختار واحدة منها.

اولاً – ما هي هذه المهات التي لا يجوز جمعها مع النيابة ؟

لقد عددت المادة ٢٩ من قانون الانتخاب هذه المهات بقولها :

لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب و :

١ – رئاسة او عضوية مجلس ادارة مؤسسة عامة .

٢ – وظيفة عامة .

٣ – اية وظيفة في : المؤسسات العامة المستقلة .

اية وظيفة في الشركات ذات الامتياز.

اية وظيفة في البلديات .

٤ – اية وظيفة دينية يتناول صاحبها راتباً او تعويضاً ما من خزانة الدولة .

٥ – الوكالة القانونية عن : الدولة ، أو احدى مصالحها او مؤسساتها العامة المستقلة ، او البلديات .

٦ – اخذ امتياز او التزام من الدولة .

ثانياً – ان القاعدة العامة هي عدم جواز الجمع بين النيابة والوظيفة العامة :

وحكمة ذلك اولاً صعوبة القيام بالمهمتين عملياً . اذا يمكن ان يكون شخص قائمقاماً في الهرمل ونائباً في بيروت في آن واحـد . على ان السبب الرئيسي لا يكمن في هـذه الصعوبة التي يمكن تذليلها اذا افترضنا ان النائب

الموظف يمكن ان يمارس وظيفته في بيروت . ان السبب الرئيسي هو الرغبة بتأمين استقلال مجلس النواب ازاء الحكومة. فدور المجلس في النظم الديمقراطية هو دور المراقب والناقد لاعمال الحكومة . فالنائب الموظف لا يمكن ان يملك حريته لممارسة هذا الدور بالمراقبة والنقد ازاء حكومة يتعلق فيها مصير وظيفته لان بيدها ترقيته وعزله ونقله . وفوق ذلك لن يكون للموظف في نظر الرأي العام الاستقلال الذي لاغنى عنه لممارسة وكالته النيابية .

فوجود موظفين نوابا في مجلس النواب ، يعيب اللعبة البرلمانية بخلق اكثرية مصطنعة لصالح الحكومة .

وسيكون النواب الذين يصوتون لها موضع شبهة بانهم انما صوتوا عن خوف او عن فائدة . [1]

ثالثاً – الموظف الذي ينتخب نائباً

ان السبب الموجب للتمانع يقود لجعل هذه القاعدة عامة تشمل جميع الموظفين الذين تمارس الحكومة عليهم سلطتها . وفي هذا يقول Prevost - Paradol :
انه لشيء رائع لا سيما في نظام ديمقراطي ان لا يجلس الموظف في مجلس يترتب عليه ان يصوت على رواتب الموظفين ، كما يترتب عليه ان يراقب اعمالهم ، وان يبقى في الظاهر كما في الواقع مجلساً مستقلاً استقلالاً تاماً عن السلطة التنفيذية .

« Il est excellent surtout dans une démocratie, qu'aucun fonctionnaire ne siège dans la seconde chambre qui doit voter les traitements des fonctionnaires, contrôler leurs actes, et rester, en apparence comme en réalité absolument indépendant du pouvoir exécutif »

كان قانون ٢٤ نيسان سنة ١٩٥٧ وجميع القوانين التي سبقته المتعلقة بالانتخاب تنص على التمانع بين عضوية مجلس النواب ووظيفة عامة يتناول اصحابها راتباً عنها من خزينة الدولة .

(١) لافاريار صفحة ٦٧١

وبتاريخ ١٩٥٦ عينت الحكومة النائب السيد اميل بستاني رئيساً لمصلحة التعمير الوطنية وهي وظيفة عامة . كما انها بتاريخ لاحق عينت النائب السيد سليم لحود رئيساً لمصلحة الليطاني الوطنية وهي وظيفة عامة .

وقد قام بشأن هذين التعيينين احتجاج من الاقلية النيابية التي تقدمت باكثر من سؤال بشأنهما ، باعتبار انهما يؤديان الى فصل النائبين من النيابة بسبب قبولهما هذه الوظيفة لأن الفقرة الثانية من المادة ٢٤ من قانون ١٩٥٧ تنص على « ان كل عضو من اعضاء المجلس النيابي يعين في وظيفة عامة ذات راتب يعد منفصلاً عن المجلس بمجرد قبوله لها » .

ولكن الحكومة ومن ورائها الاكثرية النيابية لم تعط هذه الاسئلة مجراها القانوني وظل الامر معلقاً ، وأحد النائبين يشغل رئاسة مصلحة الليطاني ، حتى صدر قانون ١٩٦٠ الذي ادخل في النص صراحة التمانع بين النيابة وبين : « رئاسة او عضوية مجلس ادارة مؤسسة عامة » واجريت على اثره الانتخابات العامة فزالت المخالفة تلقائياً بفعل النص الجديد .

ولقد كانت حجة الحكومة والاكثرية النيابية في ذلك الحين تقوم على ما يأتي :

اولاً – ان رئاسة مجلس الادارة لمؤسسة عامة لا تعتبر وظيفة عامة لانها مصلحة مستقلة لا تدخل في ملاكات الدولة.

ثانياً – ان المادة ٢٤ من قانون سنة ٩٥٧ والمادة ٢٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ٦ المؤرخ في ٤ تشرين الثاني ١٩٥٢ تحول دون الجمع بين النيابة ووظيفة عامة ذات راتب من خزانة الدولة والواقع ان رئيس مجلس ادارة مصلحة التعمير ومجلس ادارة مصلحة الليطاني لم يعين لهما راتب بل تعويض .

ثالثاً – ان رئيس مصلحة التعمير النائب اميل بستاني لم يكن يتقاضى

التعويض المقرر لرئيس مجلس الادارة . وكان يأخذ من هذا الواقع حجة ليدفع حجج اخصامه من النواب السائلين . ولكن هذه الحجج جميعـاً لا تقوم على اساس قانوني :

١ – لأن المؤسسات العامة وان تكن مستقلة ادارياً ومالياً فهي لا تخرج عن كونها جزءاً من دوائر الدولة ، والقيمون عليهـا هم موظفون يقومون بوظيفة عامة .

٢ – لانه لا فرق بالنظر للغاية من دفع الاجر ، بين الراتب والتعويض . لان هذا الاجر هو الذي يمكن ان يؤثر على حرية النـائب في ممارسة حق الرقابة . فسواء أسمي **تعويضاً** ام **راتباً** تبقى النتيجة واحدة .

٣ – ان امتناع رئيس المصلحـة عن قبض التعويض المخصص له كرئيس لمجلس ادارتهـا لا تأثير له في الموضوع ايضاً لان الاصل ان الوظيفة مأجورة Une fonction rétribuée واذا امتنع هو شخصيـاً عن قبض تعويضها تعففاً او لسبب آخر فان غيره من النواب قد لا يمتنع (وهذا ما حصل مع رئيس مصلحة الليطاني) وفضلاً عن ذلك ان الاجر (اي الراتب او التعويض) قد يستوفيه النائب نفوذاً معنوياً ربما تزيد قيمته اضعاف الاضعاف عن الاجر المادي.

ولمـا وضع مشروع قانون الانتخاب الحالي المؤرخ في ٢٧ نيسان سنة ١٩٦٠ تدورك هـذا الامر بنص صريح يمنع الجمع بين النيابة وبين اية وظيفة عامـة « ورئاسة وعضويـة مجلس ادارة مؤسـسة عامـة » . ولم يأت النص على ذكر **التعويض** او **الراتب** ، لكي لا يبقى مجال للتفسير المعاكس لنية المشترع، كما حصل في امر تعيين رئيسي مصلحة التعمير ومصلحة الليطاني .

وفي سنة ١٩٦٠ انتخب النائب الشيخ نديم الجسر مفتيـاً لطرابلس ولم يستقل من النيابة ولم يفصل منها بحجة انه لا يقبض راتباً بل يقبض تعويضاً . ولذلك تدورك ايضاً هـذا التفسير الخاطيء في النص الجديـد بالقول صراحة

« لا يجوز الجمع بين النيابة وبين ايـة وظيفة دينية يتناول صاحبهـا راتبا او تعويضاً ما من خزانة الدولة » .

لقـد ذهب المشترع في النص الجديـد الى الغلو في قطع الطريق على كل تفسير يتعلق بالجمع بين النيابة والوظيفة او اية مهمة اخرى توكل اليه .

فالنص القديم كان يجيز للحكومة انتداب النائب بعـد موافقة المجلس النيابي « **لمهمة سياسية خارجية موقتة** غير داخلة في ملاكات الدولة لمـدة ستة اشهر على الاكثر غير قابلة التجديد »

ولكن النص الجديد سكت عن هذه النقطة متعمداً الغاءها فلم يعد بوسع الحكومة في ظل هـذا النص ان تنتدب النائب لاي مهمة سياسية في الخارج (تفتيش السفارات مثلاً كما حصل سنـة ١٩٥٥ عندمـا انتدب النائب السيد اديب الفرزلي لهذه المهمة ، او تعيين النائب سفيراً كما حصل سنة ١٩٤٤ عندما عين النائب السيد كميل شمعون سفيراً للبنان في لنـدن والنائب السيد يوسف سالم سفيراً للبنان في القاهرة)

رابعاً – ما هي النتيجة التي تترتب على (التمانع) ؟

تجيب المادة ٢٩ على ذلك بالقول : « كل موظف ينتخب نائباً يعتبر منفصلاً حكماً من وظيفته اذا لم يبلغ رفضه عضوية المجلس النيابي بخلال شهر يلي اعلان نتيجة انتخابه » .

وعلى ذلك فان انتخاب الموظف نائباً هـو قانوني . والموظف المنتخب نائباً يدخل الى المجلس ، ولكنه لا يقدر ان يحتفظ بوظيفته بل يجب عليه ان يختار. واختياره بموجب النص ضمني يستنتج مـن عـدم تبليغه رفض عضوية مجلس النواب .

خامساً – النائب الذي يعين في وظيفة عامة :

كانت المادة ٢٤ من قانون ٩٥٧ والمرسوم الاشتراعي رقم ٦ المؤرخ في ٤

تشرين ثاني سنة ٩٥٢ تنص على ان : كل عضو من اعضاء المجلس النيابي يعين في وظيفة عامة ذات راتب يعد منفصلاً عن المجلس بمجرد قبوله لها.

والقرار رقم ٢ المؤرخ في ٢ كانون الثاني ١٩٣٤ المتعلق بانتخاب النواب نص في المادة ٢٨ على ان « كل عضو من اعضاء المجلس النيابي يعين او يرقى الى وظيفة عامة ذات راتب يعد منفصلاً عن المجلس بمجرد قبوله لها » .

اما قانون نيسان سنة ١٩٦٠ فلم يتعرض البتة لهذه الناحية . ولا نظن أنه رمى الى الغائها ، ولكن واضع المشروع لم يكن دقيقاً في وضع النصوص فاهملها باعتبار ان المفهوم المخالف يستنتج استنتاجاً Argument à contrario [١]

وفي ظل القرار رقم ٢ سنة ١٩٣٤ فصل المجلس النيابي من النيابة النائب السيد اميل اده للاسباب الآتية :

في سنة ١٩٤٣ قام المجلس النيابي بتعديل الدستور اللبناني في عهد حكومة السيد رياض الصلح فلم يرق هذا الامر للمفوض السامي الفرنسي «هلو» الذي كان يتمتع بسلطة واسعة بموجب القوانين النافذة وفي جملتها حق التشريع . فأصدر قراراً بحل مجلس النواب واعتقال رئيس الجمهورية وبعض اعضاء الحكومة وقراراً آخر مؤرخاً في ١١ تشرين الثاني سنة ١٩٤٣ ، بتعيين السيد اميل اده رئيساً للجمهورية، وقد قبل الرئيس اده الوظيفة ومارسها حتى الثالث والعشرين من الشهر نفسه . ثم الغي قرار المفوض السامي واعيدت الحكومة والمجلس اثر مظاهرات دامية قامت في مختلف انحاء البلاد .

وفي اول كانون الاول سنة ١٩٤٣ قدم النائب السيد هنري فرعون الى المجلس اقتراحاً « بشجب موقف احد اعضائه السيد اميل اده » وطلب من الحكومة ان « تتقدم من المجلس باقتراح العقوبة التي يجب ان تنزل به » .

---

(١) ان استنتاج المفهوم المخالف يقوم على المقارنة بين حالة اشار اليها المشرع وحالة معاكسة فتطبق على هذه الحالة الاخيرة حلول مناقضة لاختلاف العلة .

وتقدم النائب السيد حميد فرنجيه باقتراح يتمنى فيه على الحكومة التقدم بمشروع قانون لحماية الدستور . وقد نفذت الحكومة اقتراح السيد فرنجيه وتقدمت بمشروع من مادة وحيدة ترمي الى جعل المواد (٢٧٠ الى ٣٤٩) من قانون العقوبات الجديد نافذة فوراً .

وفي جلسة ٣١ اذار سنة ١٩٤٤ شرع المجلس بدرس مشروع القانون المذكور .

وبعد ان تلي تقرير اللجنة، اثار النائب اميل لحود الشق الثاني من الموضوع، وهو الاقتراح المقدم من السيد فرعون ، والمتعلق «بوضع تدبير لمقابلة الاعمال التي اتاها السيد اميل اده نائب جبل لبنان » فقامت في المجلس بهذه الشأن المناقشة التالية :

جورج عقل — هذا خارج عن الموضوع [١]

الرئيس — لكل نائب الحق ان يسأل وان يناقش . والحكومة طرحت على المجلس قانون حماية الدستور فلها حق الكلام [٢] .

رئيس الوزارة — ارجو الى عطوفة الرئيس ان ينبه المستمعين الى ان يحتفظوا بهدوئهم ويتركوا المجلس ان يبدي رأيه في موضوع هام كهذا وارجو ان يتلى اقتراح السيد هنري فرعون لاني لم احضره معي [٣] .

الرئيس — ارجو من الحضور ان يحافظوا على النظام والهدوء . ولا يجوز لاحد منهم ان يحبذ او يستنكر عملاً ، او يسمع صوته الى النواب . ومن خالف هذا اخرجه حالا من القاعة . والآن ليتل اقتراح هنري بك فرعون [٤]

فتلا الكاتب الاقتراح التالي :

ان مجلس النواب ، على اثر الحوادث المؤلمة التي هزت لبنان واثارت الامة

وكادت تذهب باقدس معانيها القومية ، يشجب بشدة موقف احد اعضائه اميل اده. وهو موقف يقابله المجلس والشعب اللبناني بالسخط والاستنكار الشديدين، ويطلب من الحكومة ان تتقدم من المجلس باسرع ما يمكن باقتراح العقوبة التي يجب ان تنزل به ، وينتقل الى جدول الاعمال .

بيروت في اول كانون الاول سنة ١٩٤٣ نائب البقاع : هنري فرعون

رئيس الوزارة – ان هذا الاقتراح اتى الى الحكومة منذ اشهر، فدرسته درسا عميقاً وقلبت اوجه الرأي فيه ثم حددت موقفها منه ، وكان ذلك منذ ايام وانتظرت من المجلس ان يسألها الاجابة عنه ، فهي اذن على استعداد لان تبدي رأيها ، طالما ان الاقتراح وجه اليها بواسطة احد النواب ، وبناء على قرار من مجلسكم الكريم . ان الحكومة رأت بعد البحث والدرس ان السيد اميل اده تنطبق عليه المادة ٢٨ من قرار رقم ٢ تاريخ ٢ كانون الثاني سنة ١٩٣٤ الذي يقول : «ان النائب الذي يعين لوظيفة ذات اجر ويقبل ويمارس يعتبر مستقيلاً لمجرد قبوله هذه الوظيفة» هذا هو جواب الحكومة فاذا اردتم ان تقروه فهذا عائد لكم[٥].

امين السعد – هل نبحث الآن قانون الجزاء ام اقتراح هنري بك فرعون . لقد راجعت جدول اعمال الجلسة ، فلم اجد ضمن المواد ذكراً لهذا . والقانون الداخلي يحول دون بحث المواد التي لم يرد ذكرها في الجدول، فاقتراح هنري بك حشر حشراً في جدول الاعمال[٦] .

الرئيس – اذا رجع حضرة النائب الى النظام الداخلي ، وجد بين مواده مادة تنص ان نصف الساعة الاولى يخصص للاقتراحات والسؤالات . اما وقد طرح هذا السؤال فمن حق المجلس التناقش به[٧]

جورج عقل – هل نبحث قانون الجزاء الذي بين ايدينا ام جواب الحكومة على اقتراح السيد فرعون ؟ اما وقد تلي علينا مشروع قانون الجزاء ، فاني اقترح بحثه ، ثم نعود الى بحث جواب الحكومة على اقتراح هنري بك لانه لا يجوز ان نزج موضوعاً في موضوع آخر .

اميل لحود – انا لم اقصد ان ازج شيئاً، لانني استندت في كلامي على النظام الداخلي الذي يسمح في النقاش في النصف الساعة الاولى . واستعملت حقي كنائب لابداء رأيي في موضوع خطير . اما وقد ابدت الحكومة رأيها في قضية السيد اميل اده التي تنطبق عليها المادة ٢٨ من قرار رقم ٢ فاني اذكر المجلس وهو حامي الامة بان الامة قالت كلمتها فيه ، وعفا الله عما مضى واقترح على المجلس تطبيق المادة المذكورة بحقه واليكم اقتراحي :

لما كانت المادة ٢٨ من القرار رقم ٢ الصادر في ٢ كانون الثاني سنة ١٩٣٤ تنص على ان كل عضو من اعضاء المجلس النيابي يعين او يرقى الى وظيفة عامة ذات راتب يعد منفصلاً عن المجلس بمجرد قبوله لها .

ولما كان السيد اميل اده قبل ان يتعين بتاريخ ١١ تشرين الثاني سنة ١٩٤٣ في وظيفة عامة وان يمارسها .

فلهذه الاسباب :

يقرر مجلس النواب اعتبار السيد اميل اده منفصلاً عن المجلس ، وابلاغ الحكومة قراره هذا للعمل بمقتضاه .

بيروت في ٣١ اذار سنة ١٩٤٤ — الامضاء : اميل لحود[٨]

(تصفيق وهتاف)

الرئيس — اذا تكرر مثل هذا العمل فانا مستعد ان اخلي القاعة فالنواب احرار بآرائهم ولا سلطة خارجية تحول دون ابداء آرائهم بحرية .

جورج عقل — هذه مفاجأة لا تنطبق على النظم البرلمانية . فلم تكن المجالس النيابية يوماً دواوين محاكمات . لذلك اطلب التريث في الامر، وخصوصاً في اقتراح يقضي بفصل زميل حمله الشعب الى كرسي النيابة . ثم ان لدى الحكومة اقتراحات عدة واسئلة كثيرة نجهل مصيرها . فما بالها تجيب على احدها وتترك الباقي ؟ واذا كانت الحكومة تحترم الدستور ، فماذا يضيرها لو تركت الفكرة تختمر وسارت في الجو المألوف ؟ وكيف يجوز للزميل لحود بضرب من الوحي ، ان يفاجىء المجلس باقتراح كهذا او يأخذ جواباً من الحكومة ويأتي ويطلب الى المجلس تنفيذ اقتراحه ؟

وهذا القانون صنع في عهد الانتداب وقد وفرت فيه الضمانات ، فاقترح ان تنظر لجنة من النواب في هذا الامر . ومن باب اولى وخصوصاً اذا كان احدنا نائباً ، لا يجوز ان يفصل من النيابة بمجرد اقتراح اتفق فريق عليه واعده في الدواوين السرية [9] .

الرئيس — ارجو ان لا تمس احداً بكلام كهذا واذا اعدت الكرة امنعك عن الكلام [10] .

جورج عقل — اقول واقصد المفاجآت والاقتراحات الارتجالية وانتهي قائلاً: ان مجلسكم الموقر يجب ان يتريث في موضوع كهذا ، وان ينتخب لجنة منه تدرس القضية لنرى اذا كان الاقتراح في محله ام لا وترجعه الى المجلس ليقول كلمته فيه .

الرئيس — قدم اقتراحا خطياً .

اميل لحود — ما كنت اريد ان اتخطى قولي : عفا الله عما مضى . اما وقد فهم من كلامي اني اريد ان اقصي السيد اميل اده عن المجلس، فاني اذكر هذا المجلس بان الزميل اده قفله في وجه ٥٤ نائباً . واذكره ايضاً انه اراد ان يكم صوت الامة ، واذكره ايضاً وايضاً ان اربعة اشهر كافية لاختمار هذه الفكرة ، واذكره اخيراً انه ما نزل علي وحي ولكنه وحي الامة يدوي الآن فاطلب ان يصوت المجلس على اقتراحي .

محمد العبود — انا اريد ان ابحث في هذا الموضوع من الوجهة الشخصية . فالقانون اذا مس يجب ان يطال كل من يمسه . ولكني اريد ان ابحث هذه القضية من الناحية القانونية ، وان اعلم فيما اذا كان قبول الاستاذ اده للمنصب الذي شغله مخالفة قانونية ام لا . وهل كانت السلطة التي عهدت اليه بهذا المنصب شرعية ام لا[11]

رئيس الوزارة — ما كنت اريد ان اطرق هذا البحث وما كنت اريد ان ادخل في تفاصيل نحن في غنى عنها فمجال البحث واسع . قبل السيد اده ام لم يقبل هذه امور معروفة في الظاهر والباطن . والمادة صريحة ان المجلس لم يعترف بالتغييرات ، ولكن اميل اده اعترف وقبل ومارس وكانت لهذه الممارسة نتائج فعلية فظيعة .

(تصفيق)

اديب الفرزلي — رأيتكم تنصرفون الى بحث نقطتين الاولى قانونية هذا المشروع والثانية فيما اذا كان اقتراح هنري بك فرعون يقدم على سواه ام لا . ولكنني ارى نقطة ثالثة هي اجل واسمى : الاستقلال والكرامة والشرف .

الرئيس — ورد الي اقتراح من الاستاذ عقل يطلب فيه تأجيل البحث في الموضوع من يقبل فليرفع يده .

(اقلية)

الرئيس — سقط الاقتراح — لم يبق امام المجلس الا التصديق على اقتراح الاستاذ لحود ، فمن يقبل به فليرفع يده .

(انسحب من الجلسة قبل التصويت امين السعد)

الاكثرية توافق وعددها ٣٥ صوتاً وخالف السادة : يوسف سالم ، جبرائيل المر ، وديع الاشقر ، محمد العبود ، احمد الحسيني ، جورج عقل ، اسعد البستاني ، جورج زوين .

الرئيس — قبل الاقتراح بالاكثرية . (١٢)

لقد اوردنا هذه المناقشة لانها الوحيدة من نوعها منذ ان بدأت الحياة النيابية في لبنان حتى الآن :

وفي رأينا ان القرار باعتبار السيد اميل اده مستقيلاً من النيابة واقع في الاساس موقعه القانوني ، لانه نائب عين في وظيفة عامة وقبلها .

فاذا اعتبر المفوض السامي هو سلطة شرعية لتعيين رئيس الجمهورية فان قرار التعيين بوظيفة عامة صادر عن اهله ، وقبول النائب هذه الوظيفة يجعله بحكم المستقيل . واذا لم يكن للمفوض السامي الحق بتعيينه ، فانه قد غصب هذا الحق بقوة السلاح ونصب نفسه ديكتاتوراً ، ثم عين النائب في وظيفة عامة وقبلها ومارسها وفي الحالتين تنطبق عليه احكام المادة ٢٨ من القرار رقم ٢ .

غير اننا رأينا من الفائدة التعليق على المناقشات التي حصلت بهذا الشأن بكل تجرد ، وبعيداً عن الدوافع السياسية التي حملت مجلس النواب يومئذ على اصدار قراره ، وذلك لتبيان المخالفات القانونية العديدة التي ارتكبت ، وكان المبرر لارتكابها سياسياً بحتاً ، في حين كان بامكان المجلس ان يصل الى النتيجة نفسها ،

باتباع الاصول التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي .. ولقد وضعنا رقماً لكل قول من اقوال النواب يستحق التعليق تسهيلاً لفهم الموضوع :

١) لقد كان النائب جورج عقل على حق عندما قال ان هذا البحث خارج عن الموضوع . فلقد شرع المجلس بدرس مشروع قانون العقوبات وتلي تقرير اللجنة عليه فلم يعد من الجائز البحث بموضوع آخر ولو كان له علاقة مباشرة به .

٢) ولقد كان على رئيس المجلس ان ينبه النائب لحود الى الرجوع الى الموضوع لا ان يقول ان « لكل نائب الحق في ان يسأل وان يناقش » لان حق السؤال والمناقشة مقيد باصول » .

٣) ان جواب رئيس الوزراء يمكن ان يجد مبرره في الدستور الذي يعطي الوزراء الحق بالكلام عندما يطلبون الكلام . ولكن حق الحكومة بالكلام عندما تشاء وكيفما تشاء في اي موضوع كان ، معلق على شرط . (انظر البحث في حق الكلام) وهذا الشرط هو ان يكون الموضوع الغريب الذي يتطرق له الوزير مستعجلاً لا يحتمل التأجيل . وعندما يقول رئيس الوزارة انه لم يحضر معه اقتراح السيد هنري فرعون ويطلب من رئيس المجلس تلاوته فهذا يعني ان الموضوع غير مستعجل وانه يحتمل التأجيل . ولكن رئيس الوزارة غير مسؤول في نظرنا عن الخروج عن الموضوع طالما ان رئيس المجلس اذن له بالكلام فيه .

٤) والخطأ يقع على عاتق رئيس المجلس وحده الذى سمح بقطع الموضوع الاصلي وتلاوة الاقتراح .

٥) اما جواب رئيس الوزارة ، بان المادة ٢٨ من القرار رقم ٢ تنطبق على تصرف السيد اميل اده فهو كما قلنا في مقدمة هذه التعليقات جواب صريح .

٦) وقول النائب السيد امين السعد بان هذا الموضوع غير داخل في جدول الاعمال وان اقتراح السيد فرعون حشر حشراً ، هو قول في محله في الواقع وفي القانون . ففي الواقع لم يكن الاقتراح مدرجاً في جدول الاعمال ، وفي

القانون لا يجوز للمجلس ان يناقش اي موضوع غير داخل في جدول الاعمال .

٧) ولكن الرئيس يغرق في المغالطة ومخالفة القانون والواقع . فهو يشير الى نصف الساعة الاولى التي درج المجلس على تخصيصها للاسئلة الشفهية والتعليق على الاوراق الواردة ، ولقد انقضت هذه البرهة في اول الجلسة ، وانتقل المجلس الى جدول الاعمال ، وشرع بدرس مشروع القانون . ولو جاز الاخذ بنظرية الرئيس ، لأمكن قطع كل مناقشة والانتقال الى غيرها عن طريق سؤال غريب عن الموضوع يطرحه احد النواب .

٨) ولذلك رأينا النائب لحود يسرع ويتمسك بمخالفة الرئيس ، فيزعم انه يمارس حقه بالمناقشة ضمن نصف الساعة الاولى . ونصف الساعة هذا في نية المشترع مخصص للتعليق السريع على الاوراق الواردة ، او الاسئلة الشفهية البسيطة ، لا للمناقشة في موضوع خطير يتعلق بفصل نائب من النيابة .

٩) وبالنظر لخطورته ، لم يكن غريباً ان نسمع النائب جورج عقل يقترح احالته على لجنة خاصة تدرسه وتقرر بشأنه ما تراه وترجع الى المجلس ليقول كلمته فيه .

١٠) ولم يكن من حق الرئيس ان يهدد النائب بمنعه عن الكلام لانه لم يمس احداً .

١١) وكذلك لم يكن غريباً تساؤل النائب محمد العبود عما اذا كانت السلطة التي عهدت الى النائب السيد اده بالمنصب هي سلطة شرعية ام لا . ولو ان المجلس احال القضية الى لجنة خاصة، ودرسها في جو هادىء وبعيد عن الدوافع السياسية لكان بالامكان الوصول الى النتيجة نفسها دون الحاجة الى خرق القانون .

١٢) ولكن رئيس المجلس، انصياعاً لرأي الاكثرية اصر على طرح الاقتراح للتصويت وفاز بالاكثرية .

سادساً ـ حالات التمانع الجديدة في قانون الانتخاب الصادر في ٧ نيسان سنة ١٩٦٠ :

كان التمانع في النصوص التي سبقت قانون ٧ نيسان سنة ١٩٦٠ مقتصراً على الموظفين . وكذلك كان الحال في القوانين الفرنسية . ولكنه لوحظ في لبنان، كما لوحظ في فرنسا انه يجب ان يمتد الى غير الموظفين ، باعتبار ان الجمع بين النيابة وبين طائفة من المصالح الخصوصية له محاذير كثيرة . ولذلك عمل المشترع في القانون الجديد على ازالة الالتباس والغموض فيما يتعلق بتفسير عبارة «وظيفة عامة» فادخل في فئة الوظائف المتمانعة مع النيابة «رئيس واعضاء مجلس الادارة في مؤسسة عامة» او اية وظيفة في المؤسسات العامة وفي البلديات .

كما انه احدث تمانعاً جديداً بين النيابة وبين :

١ ـ اية وظيفة في الشركات ذات الامتياز . وحكمة ذلك ان لا يسخر النائب نفوذه لمصلحة الشركة التي يعمل فيها .

ب ـ اية وظيفة دينية يتناول صاحبها راتباً او تعويضاً من خزانة الدولة. ومع ان وظيفة الافتاء في لبنان هي وظيفة انتخابية، والمبدأ العام ان الوظائف الانتخابية لا تتمانع مع النيابة ، فان النص عندنا قد عنى جميع الوظائف الدينية سواء أكانت بالتعيين او بالانتخاب .

ج ـ الوكالة القانونية عن الدولة او احدى مصالحها او مؤسساتها العامة المستقلة او البلديات وحكمة ذلك هي ايضاً الرغبة في تحرير النائب من سلطة الحكومة التي يمكنها لتكسب بعض النواب الاقوياء ، ان تعطيهم وكالة عنها او عن احدى مؤسساتها فتكسب تأييدهم بالاجر الذي تدفعه لهم .

لقد كان المشروع قبل ان تعدله لجنة الادارة والعدلية يمنع على النائب ان يكون ايضاً وكيلا للافراد ضد الحكومة ولكن اللجنة الغت هذا النص .

د – اخذ امتياز او التزام من الدولة :

وحكمة ذلك ان الامتياز او الالتزام هو نوع من العمل التجـــاري . والتاجر مصلحة في ان يأخذ من الدولة افضل الشروط ، فاذا كان هذا التـاجر نائباً وهو الذي يصوت على الموازنة وغيرها من المشاريع المـالية ، فانه يخشى ان يستخدم نفوذه مع الدولة لمصلحة « امتيازه » او التزامه .

سابعاً – اصول درس التمانع :

قلنا ان النتيجة البديهية للتمانع تختلف عن النتيجة لعدم الاهلية للانتخاب فهذه تؤدي الى الاسقاط من النيابة « Dechéance » اما التمانع فيؤدي الى اعتبار النائب مستقيلاً .

والاصول التي تتبع في هذا الشأن هي الاصول نفسها التي تتبع في الاسقاط من النيابة سواء لجهة الهيئة الصالحة او الاصول في طرح الموضوع على المجلس او الغالبية المطلوبة في قراره .

الباب الثاني عشر

الانضباط البرلماني

Discipline parlementaire

حيثما يجتمع عـدد من الناس ، يجب ان يكون ثمة قانون ينظم اجتماعهم ، ويحمي كل واحـد منهم من اهواء الغير ، لا بـل من اهواء نفسه . ان الاستقلال الذي يجب ان يتمتع بـه ممثلو الشعب ، لا يسمح بان يكون هـذا القانون غريب المصدر . ولذلك ، كان النظام الداخلي في المجالس على الغالب ، الاساس الوحيد للسلطة الانضباطية التي يتمتع بها رئيس المجلس .

ان النظـام الفرنسي في ظل الجمعيـة التأسيسية ، المؤرخ في ٢٩ تموز سنة ١٧٨٩ ، كان ينص على « ان التنبيه لحفظ النظـام Rappel à l'ordre ، يحكم به الرئيس ، على كل عضو لا يحترم المجلس ، او يعرض بالاشخاص . فاذا اهمل الرئيس ذلك كان لكل عضو ان يقوم بالتنبيه » . وبتاريخ ٢١ آب سنة ١٧٩٠ حكمت الجمعية التأسيسية على احد اعضائها بتوقيفه في منزله ثمانية ايام « لتقصيره الخطير في واجب الاحترام نحو المجلس » .

ولقد تناول التعديل مرات عديدة ، النصوص المتعلقة بالانضباط البرلماني ، فكان تارة يشدد العقوبات وتارة يخففها .

الفصل الاول

في شرعية العقوبات التأديبية [1]

١ – لايكتب لاي مجلس البقاء ، اذا لم يتمتع بحق تأديبي ازاء اعضائـه ، ولقد كرس هـذا الحق في جميع الانظمـة ، لا بـل في بعض الدساتير . ولا يمكن المجادلة في هـذا الحق ، الا اذا استعمل للقضاء على الاقلية بدلاً من حماية النظام والحرية الشخصية .

وفي سنة ١٨٧٩ قـدم اقتراح في المجلس الفرنسي بالغاء عقوبـة « اللوم مع الاخراج الموقت من الجلسة » باعتبار انها تتعارض مع حق الناخبين . « اذ لا يجوز ان يحرموا من التمثيل » . وهو اقتراح كما يرى ، يهدف الى اقرار لا شرعية هذه العقوبة المادية واقرار الاقتصار على الاجراءات التأديبية المعنوية »

وفي جلسة عقدتهـا عمدة المجلس الفرنسي في ٢٥ حزيران سنة ١٨٧٩ طرح السؤال التالي :

هل يجب ان تكون العقوبات معنوية ، بالنظر لطابعها الخاص ، او بالنظر لكونهـا مستمدة من احكام خاصة لا من القانون العـام ، ام يجوز ان تكون ذات نتائج قسرية تمس الاموال والاشخاص ؟

وقد شرح نائب الرئيس Senard السلطة التأديبية البرلمانية بمـا معناه :

(١) اوجين بيار رقم ٤٥٦ وما يليها .

انه لمجرد وجود مجلس يصبح من حقـه ان يحمي نفسه وان يؤمن ادارتـه Son fonctionnement انه جمعية انشئت بمقتضى القـانون للمذاكرة ، فمن حقـه ان يتخـذ التدابير اللازمة لحماية حرية مذاكراتـه ، من حقه ان يستبعد العضو الذي يحيد عن النظام . ان فرض عقوبات ، في احكام النظام الداخلي ، بحق الاعضاء الذين يشوشون المذاكرات ، لا يمكن ان يكون موضوع شك. ومنذ ان تصوت الاكثرية على المواد التي تفرض هذه العقوبات ، تصبح هـذه المواد صنيع المجلس بكامله ، ولو ظهر اختلاف في الرأي اثناء مناقشتها . فكل عضو في المجلس يجب عليه ان يخضع للنظام الذي اقرته الاكثرية » .

« من اين استقى البرلمـان الانكليزي الحق بفرض عقوبات اشـد من العقوبات التي يفرضها النظام الفرنسي ؟ انه استقاها من وجوده ، من ضرورة تأمين نظامه » .

« لقد اثيرت مسألة الحرمان من التعويض . اليس الحرمـان من التعويض عقوبة طبيعية ضد من لا يقوم بواجبه ؟ »

« والتوقيف ؟ الا يجد مبرره في ضرورة حماية المجلس ، وفي ضرورة منع اعضائه من تشويش المذاكرات؟»

« ان الذين يطلبون ان تفرض هذه العقوبات بالقوانين والدساتير يخطئون. ان التدابير اللازمـة لحماية النظام في المجلس ليست من نطـاق القانون ، بل من نطاق النظام . يجب ان تتمكن الاغلبية من العمل بدون تشويش » .

« فاذا حصلت بلبلة في اجتماع ما فيجب حتما قمعهـا . وهـذا العمل لا يمس ابداً بحقوق الاقلية ، اذ ليس للاقلية ان تحول دون الاغلبية وتنفيذ وكالتها » .

وفيما يتعلق بالحرمان من التعويض بنص في النظـام الداخلي ، وهي مقررة بنص في القانون ، قال النائب (نيناد) ما معناه :

«ان التعويض النيابي هو اجر عن الوقت الذي يخصصه النائب للمصلحة العامة»

« فالنائب الذي يتغيب بدون عذر ، يكون حرمانه من تعويضه شرعياً طيلة غيابه ، لانه يحوّل ، بدون اذن ، الوقت المخصص للمصلحة العامة في سبيل مصلحته الشخصية »

« والنائب الذي يخل بالنظام ، النائب الذي لا يكتفي بالتخلي عن تنفيذ وكالته فحسب ، وهي وكالة تفرض عليه درس مصالح الامة ، بل انه يمنع زملاءه عن تنفيذ وكالتهم ، اليس من العدل ان يحرم من حقه بالاجر الذي يتقاضاه لقاء ممارسته النيابة ؟ » .

وفيما يتعلق بعقوبة التوقيف ، لاحظ الرئيس غامبتا : « ان التوقيف المنصوص عليه في النظام لا يشبه في شيء الحبس الذي تقرره المحاكم ، انه لا يسود سجله العدلي لانه ليس عقوبة بقدر ما هو وسيلة حماية » .

واضاف الرئيس غامبتا : « لا شك ان المجلس يتجاوز حقوقه اذا اراد ان يسجن مواطناً ليس عضواً في مجلس النواب . ولكن توقيف النائب ليس اكثر من وسيلة مادية للدفاع ، ضد النائب الذي يعكر النظام ... »

وفيما يتعلق بعقوبة الابعاد من المجلس ، لوحظ ان الابعاد ثلاثين جلسة مبالغ فيه ، وان الابعاد عشر جلسات يكفي . وقد رد تقرير اللجنة على هذه الملاحظة ، بان العقوبة في القانون العام تفرض بنسبة فداحة العمل الجرمي . فيجب ان تكون كذلك تدابير النظام الداخلي ، للتمكن من فرض العقوبة متناسبة مع خطورة المخالفة .

ولقد صوت المجلس بالنتيجة على جميع هذه العقوبات في جلسة اول كانون الاول سنة ١٨٧٩ .

٢ - كل احتجاج على عقوبة يقدمه النائب المعاقب بموجب النظام الداخلي ، لا يبلغ الى المجلس ويجب على الرئيس ان يمنعه من تلاوته في الجلسة . ولكن للنائب ان يفسر تصرفه الذي استحق العقوبة فينظر عندئذ باعفائه منها ، ولا

تقبل العقوبة التأديبية الصادرة عن المجلس اي طعن امام مجلس الشورى او اعتراض امام المحاكم العادية .

وفي سنة ١٨٧٩ حكم على نائب بعقوبة استلزمت حرمانه من التعويض ، فأقام الدعوى على مفوض المالية في المجلس طالباً الزامه بدفع قيمة التعويض بحجة انه مقرر بحكم القانون ، وانه لا يمكن للنظام الداخلي ان يلغي ما قرره القانون . وقد حكم برد الدعوى بداية واستئنافاً وعللت محكمة الاستئناف حكمها بما يلي :

« بما ان دعوى المدعي ، ترمي مباشرة الى البحث في القوة الالزامية لنظام مجلس النواب، والى اعادة النظر في تدبير تأديبي طبقه المجلس بحق احد اعضائه. وبما ان السلطة القضائية لا تقدر دون ان تخرق مبدأ تفريق السلطات، ان تنظر في مثل هذه الدعوى. وبما ان مجلس النواب هو جزء من السلطات العامة يتمتع بالسيادة ، وبهذه الصفة تكون اعماله ، ولا سيما نظامه المصدق عليه في جلسة عامة ، غير واقعة ضمن نطاق تقدير المحاكم . لذلك تقرر رد الاستئناف »

وعملاً بهذه المبادىء لا تعتبر جريمة حجز حرية ، توقيف النائب تنفيذاً لعقوبة تأديبية لفظها المجلس ضده بالاستناد لاحكام النظام الداخلي .

الفصل الثاني
في تطبيق العقوبات

عندما نقل نظامنا الداخلي القديم لسنة ١٩٣٠ عن النظام الفرنسي تبنى سلسلة العقوبات نفسها المعينة في هذا النظام [1] وهي :

ا - التنبيه الرجوع الى النظام .
ب - التنبيه مع التسجيل في محضر الجلسة .

(١) انظر اوجين بيار رقم ٤٦١ وما يليها .

ج — اللوم المجرد .

د — اللوم مع الاخراج الموقت من الجلسة .

كما نص على عقوبات مالية وعلى النشر بصورة اصلية وبصورة اضافية .

فما هي العقوبات المفروضة في النظام الحالي، وعلى اي المخالفات تطبق كل عقوبة منها ؟

أ — لقد عين النظام القديم لكل نوع من المخالفات ، العقوبة التي تلائمها ، الامر الذي لم يفعله نظامنا الحالي ، مكتفياً بوضع سلسلة العقوبات كما يلي :

المادة ١٠٩ : تتخذ بحق النائب الذي لم يحافظ على نظام الجلسات ونظام الكلام فيها الاجراءات التالية حسب الترتيب ادناه :

١ — التنبيه للرجوع الى النظام .

٢ — التنبيه مع تسجيله في محضر الجلسة .

٣ — اللوم مع تسجيله في المحضر .

٤ — الاخراج من الجلسة .

ان العقوبات الواردة في الفقرتين الاولى والثانية ينزلها الرئيس ، اما العقوبات الباقية فلا بد فيها من قرار من قبل المجلس .

ولقد كانت العقوبات في المجلس الفرنسي تطبق على الوجه التالي : (١)

أ — كل خطيب حاد عن النظام ، او قاطع احد الخطباء ، او حقر احداً ، او جهر بما يعكر النظام ، تنزل به عقوبة « التنبيه الى النظام » .

وثمة حوادث تستلزم « التنبيه الى اللياقات » الذي هو اكثر فعالية من التنبيه الى النظام . وفي احدى جلسات المجلس في فرنسا طرح الرئيس على التصويت سؤالاً فسمع نائباً يسارياً يقول : هوب . فقال له الرئيس : ان اشد عقوبة يمكن ان تنزل بمن سمح لنفسه بهذه المقاطعة هو نشر اسمه في « Moniteur »

(١) انظر اوجين بيار رقم ٤٦٢ وما يليها .

(وهي عبارة تعني ارساله الى المعلم) — لان هذه المقاطعة تكشف عن عدم تهذيب » .

ولا يمكن لنائب التملص من العقوبة التأديبية بتلاوة مقال في احدى الجرائد يتضمن تحقيراً للحكومة ، والاحتجاج بأنه غير مسؤول عن هذا التحقير .

ب — كل طعن في قرارات المجلس المتخذة حسب الاصول ، يستلزم عقوبة التنبيه الى النظام ، وكذلك الاحتجاج على قانون صوّت عليه المجلس نهائياً .

ج — ان التصفيق الذي يعصف اثناء اعلان نتيجة التصويت يشكل مظاهرة ممنوعة بالنظام . فالتصفيق يعكر النظام ويمكن للرئيس منعه .

د — يمكن ان ينبه الى النظام كل خطيب ، لا بسبب هذا المقطع او ذاك من خطابه فحسب ، بل من اجل مجمل خطابه ايضاً .

هـ — ينبه الى النظام كل نائب يوجه استجواباً الى نائب . ويعد بمثابة الاستجواب من نائب لنائب ، تلاوة محضر يظهر جهة التصويت التي اتبعها النائب .

و — كل نائب يوجه سؤالاً الى احد الوزراء ويتعرض بالسؤال الى شخص الوزير ، ينبه الى النظام .

ز — ان القول ان احدى لجان المجلس لم تقم بواجبها يستلزم التنبيه الى النظام .

ح — لا يجوز في الجلسة العلنية الاستهتار بأقوال قيلت في احدى اللجان.

وفي احدى جلسات المجلس الفرنسي ، قال احد النواب انه سيتلو عليهم اقوالاً دونها اثناء درس الموازنة فقاطعه الرئيس غاضباً قائلاً :

الفت نظرك ، الى انه ليس من العرف البرلماني ، ان يذكر من على المنبر ، ما حصل في اللجان .

اذ ليس في ذلك مـا يضفي على اقوالك شيئاً من الصحة . اقول هذا قبل ان اعرف ما ستقول ، وذلك لكي لا تكون في المجلس سابقة . ان بين يدي المجلس محاضر ووثائق ، يحق لكل عضو الرجوع اليهـا . ولكن لايبدو لي ، ان من حقـك ان تعلن من على المنبر ، اقوالاً للنواب او للحكومـة قيلت في اللجنة . اذ لا يجوز لك ان تشير الى شيء غير مدون في المحضر ... »

ط – اذا تعرض الخطيب لهيئـة او لشخص بالتحقير ، او تنـاول حياتـه الخاصة ينبه الى النظام .

٢ – لقد اجملت معظم هذه المخالفات عندنا بالمادة ٥٦ من النظام الداخلي ، وعينت عقوبتها في المادة ٥٧ فما هي احكام هاتين المادتين ؟

١ – المخالفات والعقوبات

منع الكلام

علمنـا ان الرئيس وحده يدير المناقشات ، فكما يأذن وحـده بالكلام فهو وحد يمنعه ويقاطع الخطيب . فمـا هي الحالات التي خول النظام الرئيس فيهـا ان يمنع الكلام بدون قرار من المجلس ؟

لقـد عددت المادة ٥٦ هذه الحالات فقالت : « للرئيس حق منع الخطيب عن الكلام – بلا قرار من المجلس – في المواضيع الآتية :

اولاً – اذا تصدى الخطيب للكلام بدون اذن من الرئاسة . وقد رأينـا ان للرئيس ان يمنع عن الكلام ، حتى الوزير ، اذا شرع فيه قبل ان يأذن له الرئيس .

ثانياً – اذا ذكر الخطيب اسم رئيس الجمهورية بغير عنوانه الوارد في الدستور او تعرض له بمـا يمس الكرامة او ذكر مسؤوليته في غير مـا نص عليه الدستور .

لا يجوز أن يحشر اسم رئيس السلطـة الاجرائية في مناقشات المجلس فاذا تعرض احد النواب لذكره توجب عليه ان يذكره بعنوانه الوارد في الدستور.

لقد كانت هـذه الفقرة موضع تساؤل الكثيرين من النواب . فماذا تعني عبـارة « اذا ذكر الخطيب اسم رئيس الجمهورية بغير عنوانـه الوارد في الدستور » ؟

– ان الدستور قد سمى رئيس السلطة الاجرائية «رئيس الجمهورية» فلا يجوز للخطيب اذا تكلم عن السلطة الاجرائية ان يسميه مثلاً الملك ، او الدكتاتور، او السلطان ، او اسماً آخر يطلق في الدساتير على رؤساء الدول . فان فعل يمنعه الرئيس عن الكلام .

– اما التعرض لرئيس الجمهورية بمـا يمس الكرامـة فهو ان ينسب اليه اي عمل لم ينص الدستور على مسؤوليته فيه .

فمن المقرر ان « لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامـه بوظيفته الا عند خرقه الدستور وفي حال الخيانة العظمى »

اما فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة . ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم او لعلتي خرق الدستور والخيانة العظمى الا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع اعضائـه الخ ... (المادة ٦٠ من الدستور) .

لقد اشارت هذه المادة الى تبعتين على رئيس الجمهورية :

تبعة تخضع لنص الدستور وهي الناشئة عن الخيانة العظمى وخرق الدستور.

وتبعة تخضع للقوانين العامة وهي الناشئة عن الجرائم العادية .

فامـا الاولى فيحق للنـائب ان يتعرض لها في خطابه ولا يحق للرئيس ان يمنعه لانها ليست « مسؤولية عن غير ما نص عليه الدستور » .

واما الثانية فلا يحق للنائب ذكرها لان الدستور قد اخضعها للقوانين العامة

فتعتبر خلافاً للاولى ، « مسؤلية في غير ما نص عليه الدستور » .

ثالثاً – اذا ذكر الخطيب عبارات تحقير بحق احزاب المجلس او احد النواب او اللجان ،

لقد شملت هذه الفقرة ثلاث فئات : ١ – احزاب المجلس
٢ – احد النواب
٣ – اللجان

فاذا وجه التحقير الى احد الاحزاب فان منع الرئيس الخطيب عن الكلام ، لا يحول دون حق اي عضو من الحزب المحقر ان يتذرع بنص المادة ٦٣ التي تعطيه حق الاولية بالجواب فوراً ومرة واحدة اذا تعرض لشخصه خطيب اثناء المناقشة . لأن التحقير الذي يوجه الى حزب ما انمـــا يوجه الى كل عضو من اعضائه .

ويكون الامر كذلك ايضاً اذا كان التحقير موجهاً الى احد النواب . اما اذا كان التحقير موجهاً الى احدى اللجان ، فان تدخل رئيس المجلس وحده يكفي . وليس لرئيس اللجنة او مقررها او احد اعضائهـــا ان يتذرع بنص المادة ٦٣ الآنفة الذكر [1] .

رابعاً – اذا تعرض الخطيب لهيئة او شخص بالتحقير ، او تناول حياته الخاصة ما لم تكن الاقوال مؤيدة بحكم قطعي من احدى المحاكم .

ان هـذه الفقرة كالكثير من غيرهـا من نصوص نظامنا الداخلي تخالف مقصد المشترع اذا طبقت بحرفيتها . فهي تشير الى حالتين :

١ – تعرض الخطيب لهيئة او شخص بالتحقير .
٢ – تناول حياته الخاصة .

(١) اوجين بيار رقم ٩٠٨

ويبدو من ظاهر النص انه يبيح التحقير ويبيح تناول الحيـاة الخاصة اذا كانت اقوال الخطيب مؤيدة بحكم قطعي من احد المحاكم .

واذا نحن رجعنا الى مصدر تشريعنـا وهو النظـام الفرنسي لوجدنا تفريقاً بين الحالتين :

حالة التعرض لحياة الغير الخاصة ، وهي حالة يحق للرئيس منعها سواء كان هنالك حكم قطعي يؤيد اقوال الخطيب او لم يكن .

وحالة التحقير اي الادلاء بوقائع يمكن ان تجرح كرامة الغير ولم تكن قد ثبتت بالقضاء .

Le President a le droit d'interdire à un orateur l'allégation de faits qui peuvent être blessants pour des tiers et qui n'ont pas été prouvés en justice

وفي جلسة ٢٦ كانون الاول ١٨٨٢ شرح الرئيس بريسون Brisson هذه القاعدة بقوله :

« اذا لم تكن الوقائع التي يتكلم عنهـــا الخطيب موضع تحقيق قضائي ، واذا كانت هذه الوقائع لم تثبت بالتحقيق القضائي ، فانه يستحيل علي ان اسمح بالكلام عنها . انني اتوسل الى المجلس ان لا يعمل على انحطاط النظام البرلماني بالسماح بمثل هذا الهجو الشخصي »

« فعندما يذكر على المنبر اسماء اشخاص او تورد وقائع يثبت كذبها بعد ايام ، فان رئيس المجلس سيتلقى من الاشخاص الذين تناولهم الكلام ، رسائل يطلب اصحابها تلاوتها في المجلس لتكذيب الوقائع التي اثيرت . والرئيس لا يقدر ان يدخل الى المجلس احتجاجات من اشخاص غرباء عنه . فلأجل الحفاظ على النظام لا يجوز التكلم عن وقـــائع يمكن ان تكون موضوع جـدل في المجلس » [1] .

(١) اوجين بيار رقم ٩١١ و٩١٨ .

ولا شك ان المشترع قد ادرك هذه الصعوبات عندما وضع نظام ١٩٣٠ . ولذلك جاء النص في هذا النظام باتاً جازماً يخالف بمعناه ومبناه النص الحالي: فالرئيس بمقتضى المادة ٤٤ من النظام القديم يمنع الخطيب عن الكلام :

« اذا تكلم الخطيب عن حياة شخص خصوصية او عن ثروة احد الاشخاص **خصوصاً** ، اذا كانت هذه الاقوال غير مؤيدة بحكم قطعي من احدى المحاكم »

وهذا يعني ان التكلم عن حياة الغير الخاصة ممنوع من الاصل . وان هذا المنع مؤكد « خصوصاً » في حال عدم تأييد الاقوال بحكم قطعي .

ولقد ختمت المادة بعبارة تخالف رأي الرئيس بريسون القائل بعدم تلاوة التكذيب الذي يرد من اشخاص غرباء عن المجلس وهذا نصها :

« فاذا وقعت مثل هذه المناقشات في جلسة سابقة وكتب الشخص الذي ورد ذكره دفاعاً عن شخصه وارسله للرئاسة حق للرئيس **ان يتلو هذه المكاتبة في المجلس** » .

خامساً — اذا خرج الخطيب في كلامه عن الموضوع الذي من اجله اذن له بالكلام .

ان خروج الخطيب عن الموضوع كان في النظام القديم موضوع مادتين مستقلتين هما المادة ٦٣ و٦٤ ونصها :

« لا يجوز للمتكلم الخروج عن الموضوع الذي طلب الكلام فيه فاذا خرج استرده الرئيس اليه » .

« واذا رد الرئيس الخطيب مرتين الى الموضوع المطروح للبحث ولم يرتد، استشار الرئيس المجلس فيما اذا كان يجب منع الخطيب من الكلام في الموضوع نفسه خلال المدة الباقية من الجلسة . وعلى المجلس ان يتخذ قراراً بذلك بلا

مناقشة وبرفع الايدي . فاذا حدث اشتباه بخصوص الاكثرية للمنع اكمل الخطيب كلامه » .

ولقد حلت المادة ٥٧ من النظام الحالي محل المادة ٦٤ القديمة المتعلقة بتنبيه الخطيب الى الرجوع للموضوع .

غير ان المادة ٥٧ هذه قد شملت الحالات الخمس التي ورد ذكرها في المادة ٥٦ والمتعلقة بحق الرئيس بمنع الخطيب عن الكلام ومنها خروج الخطيب عن الموضوع فقال :

« اذا امتنع الخطيب عن اتباع اشارة الرئيس نبهه الرئيس الى وجوب الامتثال مرة اولى ثم مرة ثانية . فاذا لم يمتثل استشير المجلس في اخراج الممتنع من الجلسة او في منع حضوره الجلسات مدة معينة » .

لقد كان للرئيس بموجب النظام القديم ان يمنع الخطيب عن الكلام بدون تنبيه عندما يتعرض مثلًا لشخص بالتحقير او عندما يذكر اسم رئيس الجمهورية بغير عنوانه الوارد في الدستور . ولكن الرئيس لم يكن يمارس هذا الحق في الواقع بل كان ينبه الخطيب قبل ممارسته . ولذلك عمد المشترع في نظام ١٩٣٠ الى تعديل القاعدة والزم الرئيس بالتنبيه في اي من الحالات التي يحق له فيها منع الخطيب من الكلام بدون قرار من المجلس .

ان قاعدة تنبيه الرئيس للخطباء مستوحاة من النظام الفرنسي الذي اخذت عنه المادتان ٦٣ و٦٤ من نظامنا القديم ولم تتناول مثله الا حالة خروج الخطيب عن الموضوع .

وفي التعليق على حق الرئاسة بالتنبيه يورد العلامة اوجين بيار طائفة من الحالات التي يمارس فيها الرئيس هذا الحق . [١]

(١) اوجين بيار صفحة ٩٢١ .

أ ــ ان سلطة الرئيس بهذا الشأن تخوله ان ينبه نائباً الى الموضوع عندما يقدم تعديلاً ويحاول عند شرحه ان يبحث في موضوع فرغ المجلس من بحثه .

ب ــ وله ان ينبه نائباً تعرض اثناء دفاعه عن صحة انتخابه لانتخابات سائر اعضاء المجلس التي صدقت .

وفي جلسة ٥ تشرين الثاني ١٨٦٨ نبه الرئيس Grévy احد النواب بقوله :

« ليس للخطيب الحق في ان يطعن بانتخابات صدقها المجلس . لقد كان له عندما كانت هذه الانتخابات تحت البحث ان يتكلم عنها ما يريد . فلا يجوز للنائب دفاعاً عن انتخابه ان يطعن في انتخابات زملائه التي صدق عليها المجلس. لذلك اطلب الى الخطيب ان يضع حداً لهذه المهاترات ، وان لا يخرج عن الموضوع المطروح على المجلس وهو تصديق انتخابه ، وبأن لا يوجه الى اي من زملائه تعابير او تهماً تستلزم من جانب الرئاسة تنبيهات تأسف الرئاسة ان تسوقها اليه » .

ج ــ واذا احتج الخطيب على ملاحظة الرئيس برده الى الموضوع وانقطع عن الكلام بحجة تقييد حرية الكلام فللرئيس الحق بأن يرد عليه لتبرير ملاحظته.

وفي جلسة ١١ كانون الاول سنة ١٨٨٠ ترك احد النواب المنبر احتجاجا على تنبيه الرئيس له بان لا يخرج عن الموضوع فعلق الرئيس على ذلك بما معناه :

« انك تعرف جيداً ان ملاحظتي اليك هي من ضمن حقوقي ، وانها لم تستهدف حملك على ترك المنبر . واذا انت تركته فاسمح لي بان اظن واقول ، بانك لم تتركه بسبب ملاحظة الرئيس ولكن بسبب وهن حجتك » .

هذه هي الحالات التي يتمتع الرئيس فيها بحق منع الخطيب عن الكلام بدون قرار من المجلس ، وفيما عدا ذلك لا يمنع الخطيب عن الكلام الا بقرار من المجلس ، (الفقرة الاخيرة من المادة ٥٦) .

ان المادة ٥٧ كما رأينا تنص على العقوبة المفروضة من اجل المخالفات المنصوص عليها في المادة ٥٦ . وهي تقوم على :

التنبيه الى النظام مرة اولى

ثم التنبيه الى النظام مرة ثانية .

ثم استشارة المجلس في الاخراج من الجلسة . وهكذا يبدو ان سلسلة العقوبات في المادة (١٠٩) لم تتبع بل قفز عن عقوبتين هما : التنبيه مع تسجيله في المحضر ، واللوم مع تسجيله في المحضر .

فهل يعني ذلك ان للمجلس ان يفرض اقصى العقوبة رأساً دون ان يمر بالسلم التأديبي ؟

ــ لقد وضعت هذه المادة في الاصل بالنص التالي :

يعاقب النائب الذي لم يحافظ على نظام الجلسات ونظام الكلام فيها باحدى العقوبات التالية :

١ ــ التنبيه للرجوع الى النظام .
٢ ــ التنبيه مع تسجيله في المحضر .
٣ ــ اللوم مع تسجيله في المحضر .
٤ ــ الاخراج من الجلسة .
٥ ــ منع النائب من حضور الجلسات لمدة معينة .

وعند درس هذه المادة جرت مناقشة بشأنها توضح نية الشارع ننقلها عن المحضر التفصيلي بالنظر لفائدتها :

غسان تويني ــ ان هذه المادة تقول : يعاقب النائب الذي الخ .. باحدى العقوبات التالية الموجودة في المادة ، لا فرق بين ان تكون العقوبة هي الثانية او الخامسة او الرابعة ، فانا اقترح ان يكون هناك سلم للعقوبات وان يكون تدريجيا. يعاقب

النائب مثلاً بالعقوبة الاولى ، ثم بالثانية ثم بالثالثة الخ ...

الرئيس – تريد ان يكون التنبيه اولاً ، ثم التنبيه مع تسجيله في المحضر، ثم اللوم، ثم الاخراج من الجلسة ، ثم منع النائب من حضور الجلسات مدة معينة ؟

غسان تويني – نعم يجب ان تكون العقوبات تدريجية .

توسباط – لا يجوز ان تكون تدريجية ، فلربما سحبت انا مسدسي واطلقت منه النار فماذا تفعلون ؟ أتطبقون على الفقرة الاولى من المادة اي التنبيه ؟

هاشم الحسيني – ان هذه المادة تعاقب النائب الذي لا يحافظ على نظام الجلسات ونظام الكلام لا على من اطلق النار . اقترح ان تبدل هذه الفقرة « باحدى العقوبات التالية « ب » حسب الترتيب التالي»

غسان تويني – انني اثني على اقتراح الدكتور هاشم الحسيني .

نزيه البزري – اقترح حذف الفقرة الخامسة من المادة المئة والتاسعة لئلا يساء استعمالها في مواد مهمة .

واقترح النائب جورج عقل استبدال كلمة « يعاقب » بعبارة « تتخذ بحق النائب الاجراءات التالية » .

وقد طرحت على التصويت ، الاقتراحات الثلاثة ، وقبلت بالاكثرية .

وكان في المشروع مادة تقول : « ان منع النائب من حضور الجلسات يقتضي حتماً قطع مخصصاته عن المدة التي يقرر فيها منعه عن الحضور .

وقد الغيت هذه المادة بفعل الغاء الفقرة الخامسة التي تفرض عقوبة المنع من حضور الجلسات مدة معينة .

يستنتج من هذه المادة ومناقشتها :

انه لا بد في فرض العقوبات من التدرج في السلم التاديبي ، ولا يجوز ان ينتقل من الفقرة الاولى الى الثالثة او من الثانية الى الرابعة .

ولكن ما القول في التناقض بين المادة ١٠٩ والمادة ٥٧ ؟ اي المادتين يطبق بحق النائب المخالف ؟

– نحن لا نشك ان المشرع قد اخطأ في وضع المادة ٥٧ اذ لم يكن من داع لها مع وجود المادة /١٠٩/ ولكن بما انها وجدتا وكان نص المادة ٥٧ ينقض مبدأ عاماً اقرته المادة ١٠٩ وهو وجوب التدرج في السلم التأديبي لذلك يجب في رأينا تطبيق هذه المادة الاخيرة فقط .

٢ – العقوبات ليست حصرية :

لقد رأينا ان النظام الداخلي لم ينص على مقاطعة الخطيب . فهل يعني ذلك ان ليس للرئيس ان يفرض عقوبة على النائب الذي يقاطع الخطيب ؟ ان المقاطعة هي من ضمن نظام الكلام . والمادة ١٠٩ تنص على ان تتخذ بحق النائب الذي لم يحافظ على نظام الجلسات ، ونظام الكلام فيها ، الاجراءات التالية . وهكذا يمكننا القول ان كل مخالفة لم يرد عليها النص صراحة ولكنها تدخل ضمن حدود هذا التعبير « نظام الجلسات » او « نظام الكلام » تطالها العقوبة . ولا يمكن ان يقال ان لا عقوبة بدون نص في معرض هذا البحث ، لأن العقوبات التأديبية كما رأينا لا تحمل معنى العقوبة بل هي تدابير حماية .

٣ – عقوبة النشر وقطع الراتب :

تنص المادة ١٠٨ : « اذا تكرر غياب النائب دون عذر مشروع عشر جلسات متوالية من جلسات المجلس او جلسات اللجان ، **ينشر امر غيابه** في الجريدة الرسمية ، ويطبع به اعلان على نفقة النائب يوزع في دائرة منطقته الانتخابية ، ويقطع راتبه عن **المدة التي تغيب فيها** » .

لقد كان في مشروع النظام عند طرحه على المجلس مادة تقول :

تقطع مخصصات النيابة عن النائب الذي يتغيب بلا عذر في الحالات التالية :

١ – عن الايام التي يتغيب فيها عن حضور جلسات المجلس بدون اجازة .

٢ – عن الايام التي يتغيب فيها عن جلسات المجلس لمدة اطول من اجازته.

ولكن هذه المادة سقطت على الرغم من اهميتها واحتجاج عدد من النواب على الغائها .

وهكذا اصبح الحرمان من التعويض رمزياً اذ من النادر جداً ان يتغيب النائب عشر جلسات متتالية بدون عذر .

وعندما تكرر تغيب النواب في الدور التشريعي (١٩٥٧ – ١٩٦٠) ، ونتج عن ذلك تعطيل الجلسات بشكل اثار اشمئزاز الشعب والصحافة كما اثار نقمة النواب المواظبين ، تقدمت باقتراح لتعديل فصل العقوبات من النظام الداخلي وقد احيل الاقتراح على لجنة النظام الداخلي التي عدلته ووضعت تقريراً به قدم الى المجلس، فوضع على جدول الاعمال ولكن لم يقر لأن النواب كانوا يتهربون عمداً من اقراره [1] .

٤ – عقوبة الضوضاء Tumulte

١ – ان الاجراءات الانضباطية التي بحثناها في النبذات السابقة تتعلق بالمخالفات الفردية . ولكن ما هي سلطات الرئيس ، عندما يضطرب نظام الجلسات بسبب الضوضاء الجماعية ؟

ان النظام الفرنسي ، لا يسمح للرئيس في الظروف العادية ان يؤجل الجلسة دون ارادة المجلس . واما في الظروف الاستثنائية ، التي تتعذر فيها المذاكرة بسبب الضوضاء الجماعية في المجلس ، والتي يتعذر على الرئيس ان يهدئها ، فان الرئيس يتحصن بالحرس « Il se couvre » فاذا استمرت الضوضاء ، اعلن بانه سيعلق الجلسة ، واذا لم يفد هذا الاعلان، يعلن عندئذ تعليق الجلسة وينسحب الاعضاء الى مكاتبهم. وبعد انقضاء الساعة تتابع الجلسة، فاذا استمرت الضوضاء رفع الرئيس الجلسة وارجأها الى اليوم التالي .

(١) انظر المادة ١٥٥ من مشروع النظام الداخلي .

ب – فاذا حصلت الضوضاء اثناء عملية اقتراع بسبب اصرار احد الاعضاء على الكلام مثلاً، فعلى الرئيس ان يتجنب تعليق الجلسة لان هذا التعليق يؤدي الى توقيف عملية الاقتراع .

ج – لقد اثيرت في المجلس الفرنسي مسألة ما اذا كان يحق للرئيس ان يتابع الجلسة قبل انقضاء الساعة . وقد اقر المجلس الجواب الايجابي، باعتبار ان الساعة المعينة في القانون هي الحد الاعلى من الوقت الذي يمكن فيه تعليق الجلسة .

٥ – المحافظة على النظام والامن في المجلس

أ – الحضور :

لاجل المحافظة على حرية المذاكرات التي يقوم بها مجلس النواب ، يجب ان تمنع اية قوة غريبة عنه ، عن الدخول الى قاعة المذاكرات .

ان المحافظة على النظام والامن ، داخل المجلس ، وحوله ، وعلى النظام فيه، هي من اختصاص رئيس المجلس وحده ، الذي يقوم بها باسم المجلس .

وللرئيس وحده ، ان يحدد قوات رجال الامن التي يراها كافية لهذا الغرض ، فتقيم هذه القوى في الامكنة الخاصة من بناء المجلس ، وتكون تحت امرته .

ولا يسوغ لأي كان من الناس ، باستثناء الموظفين والمستخدمين ، ولأي سبب ، الدخول الى الامكنة المخصصة لجلسات المجلس .

اما الاشخاص الذين يرخص لهم بحضور الجلسات ، فانهم يجلسون في المكان المعد للجمهور ، حيث تخصص لهم مقاعد مرقمة .

ولا يجوز لاحد من الحضور ان يظهر علامات استحسان او استهجان ، بل عليه ان يجلس ملتزماً السكوت التام طيلة انعقاد الجلسة .

وكل فرد من الحضور يحصل منه ما يعكر صفاء الجلسة ، سواء بالحركات

او بالكلام ، يكلف بان يبرح القاعة . فان لم يمتثل ، فللرئيس ان يأمر باخراجه بالقوة وتسليمه الى الجهة المختصة اذا لزم الامر .

ان المادة (٥٥) من نظامنا الداخلي قد اشارت الى هذه الامور باختصار بقولها :

« للرئيس وحده حق المحافظة على نظام المجلس وامنه ، ويمتنع في المجلس حضور افراد القوى العامة الا بطلب منه » .

ولكن النظام القديم والعرف البرلماني صالحان للتطبيق في تفصيلات هذا الموضوع .

ب – ارتكاب النائب جريمة في مقر المجلس :

ان مبدأ صيانة المقر النيابي ، تحول دون تدخل القضاء المباشر في حال ارتكاب النائب جريمة في مقر المجلس .

ولذلك نص نظامنا الداخلي على الاجراءات الواجب اتخاذها في هذه الحالة.

المادة ١١٠ – اذا ارتكب نائب جريمة في مقر المجلس ، كان للرئيس ان يأمر بالقاء القبض عليه وابقاؤه في نظارة شرطة المجلس الى ان يبت بامره بحسب المواد التالية :

المادة ١١١ – في حال حدوث الجريمة المشار اليها في المادة السابقة، للرئيس ان يسلم النائب الموقوف الى القضاء ويعلم المجلس بالامر فوراً .

المادة ١١٢ – ترفع الحصانة بناء على طلب وزير العدلية باكثرية ثلثي النواب الحاضرين في الجلسة ، وبعد ان تنظر في الطلب لجنة الادارة والعدلية.

١ – ان هذه النصوص في رأينا قاصرة عن ايفاء الموضوع حقه .

فهي اولاً ، لم تفرق بين الجناية والجنحة ، وتركت الخيار للرئيس بتسليم الفاعل للقضاء او عدم تسليمه .

وقد يكون الخيار مقبولاً في حال ارتكاب جنحة ، وهذا ما يحصل كثيراً عندما يتراشق النواب بالمقاعد والمحابر ويتبادلون الصفع والضرب ولا تتعدى افعالهم هذا الحد .

اما اذا كان الجرم جناية ، فلا نفهم كيف يكون « للرئيس ان يسلم النائب » ولا يكون « عليه ان يسلمه » .

٢ – ان مقر المجلس النيابي يكون عادة محاطاً بساحات او جنائن مسورة تعتبر من ملحقاته ، ويشملها في النصوص البرلمانية في العالم مبدأ الصيانة .

وعندما وضع نظامنا الحالي ، كان بناء المجلس الحالي ولا يزال ، محاطاً بشوارع عامة لا يمكن ان تعتبر من محيطاته المشمولة بالصيانة .

ولكن بناية المجلس لن تظل في مكانها ، والمفروض ان تنقل يوماً الى مكان يضم الى جانب البناء فسحات مسورة او محددة كملحقات للبناء . فمن الحكمة ان ينص على الجرائم التي ترتكب ايضاً في محيطات المجلس المحددة .

٣ – يجب ان يلزم الرئيس بابلاغ النيابة العامة ، خبر الجريمة جناية كانت او جنحة ، وان يلزم ايضاً بحجز النائب في نظارة شرطة المجلس وتسليمه الى القضاء ، في حال ارتكاب الجناية ، وان يترك له الخيار في حال ارتكاب الجنحة .

الفصل الثالث
في الاجازات

١ – كل من يقبل وكالة نيابية يكون قد التزم بالقيام باعبائها. واول هذه الاعباء على ممثل الامة، هو ان يحضر مذاكرات المجلس. ولذلك نصت الانظمة الداخلية وبعض الدساتير ، على انه لا يحق لاي نائب ان يغيب بدون عذر مشروع وبدون ان يستأذن بالغياب .

لا بل ان بعض الانظمة ، تفرض على النائب الاستئذان بالغياب ، حتى ولو كان منتدباً من قبل الحكومة للقيام باحدى المهمات .

ان الاستئذان في النظام الفرنسي يجب ان يكون خطياً ، فيحال على لجنة خاصة لدرسه . وعلى ضوء تقرير اللجنة يتخذ المجلس القرار الملائم .

٢ – على انه يمكن للرئيس في الحالات المستعجلة ان يأذن بالغياب شرط ان يعلم المجلس . وبناء على هذا الحق المعطى للرئيس ، درج المجلس الفرنسي على اعتبار النائب مأذوناً منذ ايداعه طلب الاذن بين يدي الرئيس. والمجلس يقدر المدة التي تنقضي بين ايداع الطلب والتصويت عليه ، وكأنها اعطيت بسلطات الرئيس الاستثنائية التي تجيز له في الظروف المستعجلة اعطاء الاذن بالغياب . الا ان المجلس الفرنسي قد عدل عن هذا الاجتهاد وأقرّ ان الاذن لا يعتبر قائماً الا من تاريخ اقراره .

٣ – ان نظامنا الداخلي لا يختلف عن النص الفرنسي في هذا الشأن : « فليس للنائب ان يتغيب عن حضور الجلسات الا باذن من المجلس. ولا يمكن ان تتعدى اجازة الغياب ستة اشهر في الفترة الواحدة ولا سنة واحدة في فترات متقطعة، الا في حالات المرض . ويجوز لرئيس المجلس ان يأذن بالغياب مدة شهر واحد في الحالات المستعجلة شرط ان يعلم المجلس بذلك في اول جلسة يعقدها بعد اعطاء المأذونية » (المادة ١٠٧) .

ان هذا النص يختلف عن النص الفرنسي من ناحية سلطات الرئيس. فالرئيس هنا يعطي الاجازة لمدة شهر بصورة نهائية ولا يترتب عليه غير اعلام المجلس .

اما في النظام الفرنسي فان اجازة الرئيس ليست نهائية ويمكن للمجلس ان يبطلها .

على ان المجالس سواء في فرنسا او عندنا او في اي بلد آخر لا تتشدد عادة بحجب الاذن بالغياب عن النواب. وهذا ما حدا بالكثير من النواب ان يسيئوا استعمال هذا الحق ويستكثروا من الاستئذان بالغياب .

ولقد رأينا عند وضع مشروع النظام الداخلي ان نضع حداً لهذه الاساءة في استعمال الحق فاقترحنا حرمان النائب من نصف تعويضه عن المدة التي تزيد عن ثلاثة اشهر [1] كما اننا عالجنا بتضييق قضية الاعتذار عن التغيب وذلك بنص يفرض الاعتذار الخطي قبل انعقاد الجلسة . ووضعنا نصاً يؤول الى اعتبار النائب الذي يتأخر عن الحضور بحكم الغائب وتطبق بحقه عقوبة الحرمان من التعويض [2] .

الفصل الرابع

احكام متفرقة

١ – تعويضات النيابة

نصت المادة ٤٨ من الدستور : ان التعويضات التي يتناولها المجلس تحدد بقانون .

والقانون الذي عين التعويضات الحالية للنواب صدق بتاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٥٨ على ان يعمل به من اول الشهر المذكور. ورفع التعويض من الف ليرة شهرياً الى الفي ليرة .

٢ – شارات الاعضاء

– تعمل شارات خاصة باعضاء المجلس النيابي وتكون على شكلين :

الاول – قلادة ذات سبع زوايا شعاعية في اعلاها صورة ارزة خضراء ويكتب في داخلها عبارة (الجمهورية اللبنانية) وفي اسفلها عبارة (مجلس النواب) يعلق على الجهة اليسرى من الصدر في اي وقت كان .

(١) انظر المادة ١٥٤ من المشروع .
(٢) انظر المادة ١٥٥ من المشروع .

الثانية – وشاح بالوان العلم اللبنـــاني عرض عشر سنتيمترات ويلبس من اليمين الى اليسار تحت المعطف ، وينتهي بقلادة كبرى على شكل القلادة المبينة آنفاً ولا يلبس هذا الوشاح الا في الحفلات الرسمية .

٣ – سيارات النواب

انه في سبيل تسهيل مراجعات النواب بشأن مصالح دوائرهم الانتخابية رؤى ان تعطى سياراتهم لوحات خاصة كتب عليها « مجلس النواب » واعطيت هذه اللوحات ارقاماً صغيرة .

ترجمة بعض الكلمات والمصطلحات

ملتبس	Abstrait
الاستنتاج المخالف	Argument à contrario
تعديل	Amendement
تحكمية	Arbitraire
موازنة دورية (كموازنة المشروع الانشائي لخمس سنوات)	Budjet cyclique
جماعي	Collectives
اختصاصات جماعية	Attributions collectives
مراسلة ، (طرح موضوع على المجلس)	Communication
حساب الدورة (اقفال حسابات الموازنة النهائية) (في اليوم الاخير من السنة المالية)	Compte de gestion
حساب الدورة (اقفال حسابات الموازنة لا في نهاية السنة المالية بل في المدة المتممة)	Compte d'éxercice
محضر تفصيلي	Compte - rendu
مشروع مضاد	Contre - projet

Couvrir (se)	تحصن الرئيس بالحرس عند حصول ضوضاء في المجلس
Débats	حجاج
Déchéance du mandat parlementaire	سقوط الوكالة النيابية
Décompte de la majorité	حُسبان الاغلبية
Déficit systématique	عجز متراكم
Dégradation civiques	تجريد مدني
Discipline parlementaire	الانضباط البرلماني
Discussion	مناقشة
Douziéme provisoire	الموازنة الاثني عشرية
Effigie (exécution par)	التنفيذ الصوري (اعدام تمثال كرمز لاعدام الشخص المحكوم عليه غيابياً بالاعدام
Eligibilité	الاهلية النيابة
Exercice financier	الدورة المالية
Fait personnel	واقعة شخصية (تعرض من نائب لنائب آخر بكلام يحط من قدره)
Immunité parlementaire	الحصانة النيابية

Inattaquable	قطعي ، غير مطعون فيه
Incompatibilité	التمانع . منع الجمع بين النيابة ومهمة اخرى كالوظيفة
incontestable	اللازم ، اللاخلاف عليه
indispensable	اللازب ، اللاغنى عنه
Inéligibilité	القصور الانتخابي . (عدم اهلية الشخص لان ينتخب نائباً)
Initiative parlementaire	المبادرة البرلمانية (حق النواب باقتراح القوانين)
Intempestive	مبتسر (في غير اوانه)
Intervertir	بعثر
Inviolabilité	الصيانة . (حصانة النائب الجزائية ، فلا يلاحق جزائياً بدون اذن من المجلس)
Irresponsabilité	اللامسؤولية . (حصانة النائب السياسية فلا يلاحق من اجل ارائه واقواله اثناء ممارسته النيابة)
Législature	الدور التشريعي (الفترة بين بدء ولاية المجلس ونهايتها)
Principe de la « non affection des recettes »	مبدأ عدم تخصيص الواردات . او شيوع الواردات
Pétition	عريضة
Prérogatives	مازيات (اختصاصات يتميز الشخص بها)
Présentation	ايداع (تقديم المشروع او الاقتراح)
Priorité	الاولوية الاولية
Prise en considération	الاعتبار . (قرار مبدئي من اللجنة بجواز النظر في المشروع)

مشروع نظام داخلي

Projet	مشروع
Proposition	اقتراح
Poussière de texte	نصوص تافهة (مفتصلة)
Quorom	نصاب
Question de convenance	مسألة استحسانية
Question préalable	المسألة القبلية (واصطلاحا رفض النظر بالمشروع)
Question préjudicielle	المسألة الاستباقية (وهي المسألة التي يجب حلها قبل البحث في الجوهر)
Ratio legis	حكمة التشريع
Rappel à l'ordre	التنبيه للنظام
Referendum	استفتاء
Régularité	قاعدية (قانونية)
Séance	جلسة
Session	دورة ــ عقد
Système	طريقة
Uneversalité	الشمول (مبدأ شمول الموازنة)
Virement des crédits	تدوير الاعتمادات
Votation	التصويت
Vote par division	التصويت المجزأ
Vote sur l'ensemble	التصويت الجُمّاعي

الباب الاول

عمدة المجلس[1]

الفصل الاول

تشكيل عمدة المجلس

المادة ١ – يجتمع مجلس النواب في بدء كل دور تشريعي ، وعند افتتاح دور تشرين الاول من كل سنة ، برئاسة اكبر اعضائه سناً ، ومعاونة اصغر عضوين حاضرين بصفة اميني سر ، ويبدأ اعماله بانتخاب عمدة المجلس .

المادة ٢ – تتألف عمدة المجلس من الرئيس ونائب الرئيس واميني السر وثلاثة مفوضين .

المادة ٣ – ينتخب المجلس اولاً رئيس المجلس ، ثم نائب الرئيس ، ثم اميني السر ، كلا منهم على حدة ، بالاقتراع السري ، وبالاغلبية المطلقة من اصوات المقترعين . وتبنى نتيجته في دورة اقتراع ثالثة على الغالبية النسبية . واذا تساوت الاصوات ، فاكبر المرشحين سناً يعتبر منتخباً .

---

(١) الدستور استعمل كلمة عمدة

اما المفوضون الثلاثة ، فينتخبون بورقة واحدة. ويعتبر فائزاً، من يحرز اكبر عـدد من اصوات المقترعين . واذا تساوت الاصوات ، اعتبر منتخباً ، اكبر المرشحين سناً .

المادة ٤ – لا تدخل في حسبان الاغلبية، في جميع الاعمال الانتخابية التي يقوم بها المجلس ، الاوراق البيضاء ، والاوراق الباطلة لسبب من اسباب البطلان المعينة في قانون الانتخاب العام .

المادة ٥ – اذا خلا مقعد من مقاعد عمدة المجلس لأي سبب كان ، وجب على المجلس ان ينتخب خلفاً له في اول جلسة يعقدها .

الفصل الثاني

في صلاحيات العمدة

المادة ٦ – رئيس المجلس هو الذي يمثله ويتكلم باسمه ، وطبقاً لارادته . ويرعى احكام الدستور والنظام الداخلي. وهو الذي يرأس الجلسات، ويدير الحجاج[1] ، فيطرح المواضيع ، ويأذن بالكلام ، ويمنعه ، ويعلن مقررات المجلس ، ونتائج التصويت ، ويحفظ الامن ويلفظ العقوبات . وله الرقابة على جميع الاعمال الادارية .

المادة ٧ – يتولى نائب الرئيس صلاحيات الرئيس في حال غيابه او عند تعذر قيامه بمهمته . وعند تعذر جلوس الرئيس ونائبه ، يرأس المجلس اكبر الاعضاء سناً .

المادة ٨ – يتولى امينا السر فرز اوراق الاقتراع ، ومراقبة تنظيم محاضر الجلسات ، وخلاصاتها ، ويوقعانها مع الرئيس او نائبه ، ويساعدان الرئيس في تنظيم جدول الكلام .

(١) Débats

واذا تغيب امينا السر ، او احدهما ، يعين الرئيس عوضاً عنه من اصغر النواب سناً .

المادة ٩ – يشترك الرئيس ونائبه وامينا السر والمفوضون في اعمال عمدة المجلس الجماعية المبينة فيما يلي :

١ – تدرس عمدة المجلس الاعتراضات التي تقدم على مضمون محاضر الجلسات ، وخلاصاتها ، والاعتراضات الواردة على ادارة الجلسات، وعلى اعلان نتيجة الاقتراع ، والتصويت.

٢ – تتسلم العمدة من الرئيس العرائض، وتسيرها في مجراها القانوني، ويرأسها بوصفها لجنة العرائض رئيس المجلس ، ونائبه ، او من ينتدبه الرئيس لهذه المهمة .

٣ – تجتمع العمدة في المواعيد التي يعينها الرئيس ، وتقرر جدول الاعمال لكل جلسة من جلسات المجلس والا انفرد الرئيس بوضعه . وينشر هذا الجدول في قاعة المجلس ، ويبلغ الى النواب مع المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع المناقشة ، قبل انعقاد الجلسة باربع وعشرين ساعة على الاقل.

٤ – تنظم العمدة موازنة المجلس السنوية وتشرف على تنفيذها . اما حوالات الصرف والتصفية وسائر عقود النفقات ، فيوقعها الرئيس وحده ، او نائبه ، مع احد اميني السر .

٥ – تقرر العمدة ملاك موظفي المجلس ضمن حدود قانون المحاسبة العمومية . اما التعيين ، والعزل ، والاقالة ، وقبول الاستقالة ، والاحالة على الاستيداع، وعلى التقاعد ، والصرف من الخدمة ، والنقل ، فتتخذ بقرارات من رئيس المجلس وفقاً لانظمة الموظفين العامة .

٦ – تخضع اجتماعات عمدة المجلس لقواعد اجتماعات اللجان .

الفصل الثالث

في ديوان المجلس

المادة ١٠ – يتألف ديوان المجلس من مدير عام ، ورئيس للديوان ، وعدد من الموظفين تقرره عمـــدة المجلس بموجب الفقرة الخامسة من المادة السابقة .

المادة ١١ – يشترط في موظفي الديوان ، عدا الشروط العامة المفروضة بشأن موظفي الدولة ، ان يكونوا حائزين على شهادة البكالوريا او ما يعادلها على الاقل. ويشترط في المدير العام ورئيس الديوان ورئيس دائرة المحاضر ان يكونوا حائزين على اجازة الحقوق من معهد معترف به من الحكومة اللبنانية .

المادة ١٢ – يعين رئيس المجلس رئيساً لدائرة المحاضر ، وعدداً من موظفي الديوان، لاجل ضبط وقائع الجلسات ، وتنظيم محاضرها التفصيلية، والملخصة ، وفقاً لاحكام المادة ٧٦ ، ويوقع رئيس دائرة المحاضر على هذه المحاضر ، ويكون مسؤولاً عن صحتها .

المادة ١٣ – يجب ان يتم تنظيم المحضر الملخص قبل موعد الجلسة التالية . اما المحضر التفصيلي لكل جلسة ، – فالى ان يدخل جهاز الاختزال في الديوان – يجب ان يكون جاهزاً للطبع ، خلال خمسة عشر يوماً على الاكثر، والا تعرض كل من المسؤولين عن التأخر لغرامة يفرضها رئيس المجلس قدرها خمسون ليرة، وتضاعف عند التكرار.

المادة ١٤ – يوقع المحضر الملخص والمحضر التفصيلي من رئيس المجلس واحد اميني السر ورئيس دائرة المحاضر .

الباب الثاني

تحقيق صحة النيابة

الفصل الاول

في تحقيق صحة الانتخابات

المادة ١٥ – يعتبر المنتخب نائباً منذ اعلان نتيجة الانتخاب الى ان تبطل نيابته بمقتضى القانون .

المادة ١٦ – بعد كل انتخابات عامة او فرعية ، ينتخب المجلس فور انتخاب عمدته ، لجنة عن كل محافظة من المحافظـات ، مؤلفة من خمسة اعضاء ، لتدقيق اعمال الانتخـاب ، وتمحيص الطعون في صحة نيابة الاعضاء، تسمى لجنة الطعون. توزع محاضر الاعمال الانتخابية على اللجان ، بقرعة تجريها عمدة المجلس ، بحيث تستبعد كل لجنة عن النظر في انتخابات المحافظة التي ينتمي اعضاؤها اليها .

المادة ١٧ – تقدم الطعون في الانتخابات ومستنداتها الى ديوان المجلس لقاء ايصال . وتظل مقبولة حتى نهاية اليوم العاشر من تاريخ اعلان النتائج الانتخابية .

وعلى رئيس المجلس ان يحيل محاضر الانتخابات والطعون على اللجنة وفقاً لنتائج القرعة .

وإذا استمهل احد الطاعنين للحصول علـى مستندات تؤيد اعتراضه ، وجب على اللجنة ان تعطيه مهلاً لا يتجاوز مجموعها الشهر .

تتمتع لجان الطعون بصلاحيات لجان التحقيق البرلماني. ولكل عضو من اعضاء المجلس حق حضور جلسات اللجنة عند النظر في الاعتراض على صحة انتخابه ، للاستماع الى ملاحظاته ودفاعه ، وعليه ان ينسحب عند المذاكرة والتصويت .

المادة ١٨ — على لجنة الطعون ، اذا كانت مهلة تقديم الطعون قد انقضت ، ان تقدم تقريرها بشأن الانتخابات التي لم يقدم طعن على صحتها ، خلال ثلاثة ايام ، وعلى المجلس ان يصوت على هذا التقرير في اول جلسة يعقدها بعد تقديمه .

المادة ١٩ — على لجنة الطعون ، ان تقدم تقريرها في الطعون المقدمة ضمن المهلة القانونية ، خلال سبعة ايام ، الا اذا قررت التأجيل وفقاً للفقرة الثالثة من المادة ١٧ .

فاذا انقضت هذه المهلة ، ولم تتمكن من تقديم تقريرها ، وجب عليها ان تطلب مهلة جديدة. وللمجلس ان يمهلها بالقدر الذي يراه كافياً لاتمام العمل. فاذا انقضت المهلة الجديدة ولم تقدم اللجنة تقريرها ، انقطعت حكماً تعويضات النواب اعضاء اللجنة ، عن كل يوم تتأخر فيه عن تقديم تقريرها بعد آخر مهلة منحها المجلس . وعلى رئيس دائرة المحاضر تطبيق الفقرة (ب) من المادة ١٥٥ .

المادة ٢٠ — للنائب ان يحضر جلسة المجلس عند النظر في صحة انتخابه ، وله ان يشترك في المناقشة ، ولكنه لا يشترك في التصويت .

ولكل نائب حق ابداء الرأي في صحة نيابة غيره ، ولو لم يكن المجلس قد قرر صحة نيابته بعد .

المادة ٢١ — ان استقالة النائب او وفاته ، لا تحول دون متابعة النظر في صحة نيابته .

المادة ٢٢ — للنائب ، الذي تضمن تقرير اللجنة الغاء نيابته ، ان يطلب من المجلس ، مرة واحدة ، تأجيل النظر والمناقشة في قضيته .

المادة ٢٣ — للمجلس الحق المطلق بالفصل في صحة انتخاب اعضائه .

وحينما يقرر المجلس تصديق الانتخابات غير المطعون فيها ، يعلن الرئيس افرادياً اسماء من تقررت نيابتهم من الاعضاء . اما الانتخابات المطعون فيها ، فلا يجوز مطلقاً التصويت عليها جماعياً بل يطرح كل انتخاب على حدة. ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدره المجلس بغالبية ثلثي الاصوات من مجموع الاعضاء .

الباب الثالث

لجان المجلس

الفصل الاول

انتخابات اللجان

المادة ٢٤ — في بدء انعقاد المجلس ، وفي بدء دورة اذار من كل سنة ، يعمد المجلس الى انتخاب لجان دائمة ، لدرس مختلف المشاريع والمسائل المعروضة عليه بحسب التقسيم التالي :

١ — لجنة المالية والموازنة وعدد اعضائها ١٥ عضواً

٢ — لجنة الادارة والعدلية وعدد اعضائها ١٥ عضواً

٣ — لجنة الاشغال العامة » » ١٥ عضواً

٤ — لجنة الشؤون الاجتماعية	وعدد أعضائها	١٢ عضوا	
٥ — لجنة التربية الوطنية والفنون الجميلة	»	»	١٢ عضواً
٦ — لجنة الاقتصاد والسياحة والاصطياف	»	»	١٢ عضواً
٧ — لجنة الشؤون الخارجية والدفاع الوطني	»	»	١٢ عضواً
٨ — لجنة البريد والبرق	»	»	١٠ اعضاء
٩ — لجنة الصحة والاسعاف العام	»	»	١٠ اعضاء
١٠ — لجنة الزراعة	»	»	١٠ اعضاء
١١ — لجنة التصميم والمصالح المستقلة	»	»	١٠ اعضاء
١٢ — لجنة الدستور والنظام الداخلي	»	»	١٠ اعضاء

— لا يجوز ان ينتخب في لجنة الادارة والعدلية وفي لجنة الدستور والنظام الداخلي ، الا اعضاء من رجال القانون او ممن تولوا رئاسة المجلس او الوزارة .

ويجوز للمجلس ان يعين لجانا خاصة حسب مقتضى الحال ويجري انتخابها وفاقاً لقواعد انتخاب اللجان الاصلية .

المادة ٢٥ — قبل حلول موعد انتخاب اللجان ، يرسل كل نائب الى رئيس المجلس ، كتاباً ، يرشح فيه نفسه الى اللجنة التي يأنس بنفسه ميلًا للعمل فيها .

فاذا وافق عدد المرشحين لكل لجنة ، العدد المطلوب لها ، ولم يقدم اعتراض خطي من عشرة نواب على الاقل على هذا الترشيح ، يعلن الرئيس اسماء الاعضاء المرشحين ، ويجري التصويت على تعيينهم بالمناداة بالاسماء .

واذا زاد عدد المرشحين عن العدد المطلوب ، او قدم اعتراض خطي من عشرة نواب ، ينتخب المجلس من بين المرشحين العدد المطلوب .

واذا نقص عدد المرشحين عن العدد المطلوب ، طبقت الفقرة الثانية بشأن المرشحين وعمد الى انتخاب التكملة .

المادة ٢٦ — تجتمع اللجان فور انتخابها ، بدعوة من رئيس المجلس ، فتنتخب كل منها رئيساً ومقرراً ، بطريقة الاقتراع السري ، ويعين رئيس المجلس لها امين سر او اكثر من موظفي المجلس لضبط وقائع الجلسات .

المادة ٢٧ — لا يجوز لاحد من النواب ان يكون في اكثر من لجنتين دائمتين ، الا اذا كانت اللجنة الثالثة لجنة الدستور والنظام الداخلي .

المادة ٢٨ — لكل من اللجان الدائمة ان تنتخب من اعضائها ، لجاناً فرعية لدرس مواضيع معينة ، وتقديم تقرير بنتيجة اعمالها الى اللجنة الدائمة .

المادة ٢٩ — لا يجوز الجمع بين الوزارة واحدى وظائف عمدة المجلس ، او عضوية احدى لجانه . ولا يجوز الجمع بين رئاسة المجلس وعضوية احدى اللجان .

الفصل الثاني

في اعمال اللجان

المادة ٣٠ — بعد ان تنتخب اللجان رؤساءها ، يجتمع هؤلاء مع اعضاء عمدة المجلس برئاسة رئيسه ، لوضع برنامج لاجتماعات المجلس وعمدته ولجانه الدائمة طيلة السنة بصورة دورية . فيحدد لكل لجنة مواعيد اجتماعاتها العادية ، بالنسبة لما لديها من مشاريع ، كما تحدد مواعيد اجتماع العمدة ومواعيد جلسات المجلس العادية .

واذا اقتضت اعمال المجلس او اللجان جلسات استثنائية، فيدعى

الاعضاء لهذه الجلسات بدعوات خطية خاصة .

يبلغ اعضاء المجلس جميعاً ، مرة واحدة ، برنامج اجتماعات العمدة واللجان .

المادة ٣١ – توسل الى اللجان الجديدة فور انتخابها ، جميع المعاملات التي لم تعط اللجان السابقة رأيها فيها . اما المواضيع التي درست ووضعت فيها التقارير ، فلا تعاد الا اذا طلبتها اللجنة الجديدة لاعادة درسها.

المادة ٣٢ – فور وصول المشاريع والاقتراحات والعرائض وغير ذلك مما يجب درسه في اللجان الى ديوان المجلس ، يحيلها الرئيس الى اللجان بحسب اختصاصها ، الا اذا كان النظام ينص على عرضها على المجلس اولاً .

المادة ٣٣ – توزع المشاريع والاقتراحات وسائر التقارير والاوراق على اعضاء اللجان ، قبل موعد جلسة اللجنة بثلاثة ايام على الاقل .

اما في المشاريع والمواضيع المستعجلة ، فتختصر مهلة التوزيع الى اربع وعشرين ساعة .

المادة ٣٤ - يحق للجان المجلس ، ان تطلب بواسطة رئاسة المجلس ، من جميع الدوائر الرسمية ، المستندات التي تراها لازمة لتنوير الموضوع الذي تدرسه .

المادة ٣٥ – تجتمع اللجان في المواعيد المعينة في برنامج الاجتماعات ، او بدعوة من رئيسها او من مقررها عند تعذر قيام الرئيس بمهامه . وعلى رئيس اللجنة ان يبلغ الاعضاء بواسطة امين السر ، جدول اعمال الجلسة الذي يضعه بالاتفاق مع المقرر .

ولا تكون جلسة اللجنة قانونية في الجلسة الاولى التي يبلغ للاعضاء جدول اعمالها ، الا بحضور اكثر من نصف الاعضاء . اما في الجلسات التالية ، فتكون الجلسة قانونية للنظر بجدول

الاعمال المبلغ ، مهما بلغ عدد الحاضرين . وتنعقد الجلسات بحضور الوزير المختص او من ينتدبه ، الا اذا قررت اللجنة دعوة الوزير بالذات .

المادة ٣٦ – اذا تغيب احد اعضاء اللجان عن حضور اجتماعاتها ثلاث جلسات متوالية بدون عذر مشروع ، اعتبر حتماً مستقيلاً ويبلغ الامر الى المجلس لانتخاب خلف له . وينشر ذلك باعلان في الجريدة الرسمية وفي قاعة المجلس النيابي . وتطبق بحقه في كل حال ، احكام الفقرة ب من المادة (١٥٥) عن كل جلسة يتخلف عن حضورها .

المادة ٣٧ – لكل نائب الحق بحضور جلسات اللجان ولو لم يكن عضواً فيها ، وله ان يبدي رأيه كسائر اعضاء اللجنة ولكنه لا يشترك بالتصويت .

المادة ٣٨ – جلسات اللجان غير علنية . الا انه يجوز للجنة ان تقرر سرية المناقشة والتصويت .

المادة ٣٩ – على اللجان ان تتذاكر في المباحث المعروضة عليها تباعاً حسب تواريخ ورودها ما عدا مشاريع القوانين المستعجلة، وما تقرر اللجنة باكثريتها تقديمه على سواه ، فتكون له الاولوية .

المادة ٤٠ – تضبط وقائع جلسات اللجان في محضر تفصيلي ، يتضمن مناقشات الاعضاء تفصيلاً ويوقع عليه من رئيس اللجنة وامين السر .

لا توزع المحاضر مع التقرير الا اذا قرر المجلس ذلك .

المادة ٤١ – بعد المناقشة بالمشاريع والاقتراحات المطروحة على اللجان ، يصوت عليها بالاكثرية المطلقة . واذا تساوت الاصوات اعتبر المشروع ساقطاً .

المادة ٤٢ – يجب على اللجان ان تنهي دراساتها ، وتضع تقريرها في المشاريع والاقتراحات وسائر المواضيع ، بخلال شهر على الاكثر . ويجب

ان يتضمن التقرير مختلف وجهات النظر والآراء التي يكون قد ابداها الاعضاء .

اما المواضيع المستعجلة فيجب انهاؤها بخلال اسبوع الا اذا قرر المجلس بناء على الطلب تمديد المهلة ، او قرر النظر في الموضوع بدون تقرير .

المادة ٤٣ – على اللجان ان تودع ديوان المجلس تقاريرها ضمن المهل المعينة في المادة السابقة . واذا تعذر عليها ذلك ، وجب ان تطلب من المجلس تمديد المهلة .

يرفع الديوان تقارير اللجان الى مكتب المجلس لادراجها في جدول الاعمال وفق ترتيب وصولها اليه مع حفظ الاولوية للمواضيع المستعجلة .

المادة ٤٤ – اذا كان الموضوع متعلقاً باكثر من لجنة واحدة وكانت تقاريرها متناقضة كلياً او جزئياً وجب اجتماع اللجان المختصة بلجنة واحدة مشتركة ، برئاسة رئيس المجلس او نائبه في حال تعذر حضوره ، ويكلف احد مقرري اللجان بوظيفة المقرر الخاص .

المادة ٤٥ – لكل لجنة من لجان المجلس ، حق انتداب ممثل عنها الى لجنة المالية والموازنة ، لايضاح الامور المتعلقة بتلك اللجنة من ابواب الموازنة او الاعتمادات الاضافية او الاستثنائية ، ويشترك هذا المندوب بالمناقشة ولا يشترك في التصويت .

الباب الرابع

مازيات المجلس النيابي

الفصل الاول

في التشريع

١ – في ايداع المشاريع والاقتراحات :

المادة ٤٦ – للحكومة حق اقتراح القوانين . وهي تقدم مشاريعها الى المجلس بواسطة رئيسه بموجب مرسوم . وترفق بالمشروع مذكرة تتضمن اسبابه الموجبة . وعلى رئيس المجلس ان يحيله فوراً الى اللجنة المختصة .

المادة ٤٧ – لكل نائب الحق في تقديم اقتراح بقانون . وعليه ان يرفقه بالاسباب الموجبة وعلى رئيس المجلس ان يحيله فوراً الى اللجنة المختصة ولا يجوز ان يوقعه اكثر من ستة نواب .

ويحق للنائب ان يتقدم برغبة الى المجلس يطرحها الرئيس في اول جلسة لاقرار احالتها الى اللجنة او يعين موعداً لمناقشتها .

المادة ٤٨ – يجب ان يكون المشروع او الاقتراح مصوغاً بعبارات جازمة خالية من التعقيد والالتباس .

٢ – في التعديلات :

المادة ٤٩ – للحكومة ولكل نائب ان يقدم التعديلات التي يراها، على المشاريع والاقتراحات المطروحة للمذاكرة .

ويجب ان تكون اقتراحات التعديل خطية وان تقدم قبل طرح المشروع او الاقتراح للمناقشة لاحالتها على اللجنة لدرسها .

المادة ٥٠ – اما التعديلات التي تقدم اثناء الجلسة فلا تجوز المناقشة فيها ما لم تعلن اللجنة بشخص رئيسها او مقررها انها اطلعت عليها ، او انها تراها مبدئياً حرية بالاعتبار .

وللمجلس في مطلق الاحوال ان يقرر قبول التعديلات ولكن شرط ان يحيلها على اللجنة لدرسها وابداء الرأي فيها باقرب وقت.

المادة ٥١ – لا تطبق المادة السابقة على التعديلات الطفيفة التي تتناول الصيغة دون الجوهر ، ولا التعديلات المقدمة على المشاريع المستعجلة .

٣ – في الاسترداد :

المادة ٥٢ – لكل نائب قدم اقتراحاً بقانون ان يسترد اقتراحه بكتاب خطي.

فاذا لم يكن قد طرح الاقتراح على هيئة المجلس ، يتم الاسترداد بامر خطي من الرئيس . واذا كان قد شرع بمناقشة الاقتراح فلا يجوز الاسترداد الا بعد موافقة المجلس .

واذا تبنى الاقتراح ولو نائب واحد ، توجب على المجلس متابعة المناقشة فيه .

المادة ٥٣ – للحكومة ان تسترد بموجب مرسوم مشاريع القوانين المقدمة منها الى المجلس ويقرر رئيس المجلس وحده رد المشروع الى الحكومة حتى ولو تم التصويت على بعض مواده .

واذا تبنى عشرة نواب مشروع الحكومة توجب على المجلس متابعة المناقشة فيه .

الفصل الثاني

في الرقابة

النبذة الاولى

في الاسئلة

المادة ٥٤ – تخصص جلسة واحدة كل خمسة عشر يوماً على الاقل ، اثناء العقود العادية او الاستثنائية ، للاسئلة والاستجوابات ومناقشة السياسة العامة. ولا تجوز الا بموافقة المجلس المسبقة المناقشة في هذه الامور في الجلسات المخصصة لدرس المشاريع والاقتراحات .

المادة ٥٥ – لكل نائب ، حق توجيه الاسئلة الشفوية او الخطية ، الى الحكومة بمجموعها او الى احد الوزراء ، سواء في العقود العادية او العقود الاستثنائية. فاذا كان السؤال شفوياً وجه في الجلسة المخصصة للاسئلة والاستجوابات . وللوزير ان يجيب عليه فوراً او يطلب تأجيل الجواب الى جلسة اخرى او يطلب توجيه السؤال خطياً .

واذا كان السؤال خطيا يوجه بواسطة رئيس المجلس . ويجب على الحكومة ان تجيب عليه خطياً في مدة عشرة ايام على الاكثر من تاريخ تبليغها اياه .

المادة ٥٦ – يوزع السؤال والجواب على الاعضاء ، ويدرج في جدول الاعمال، ويتلى في الجلسة المخصصة للاسئلة والاستجوابات ، للتعليق عليه من صاحبه ، الذي له ان يعلن اكتفاءه بجواب الحكومة ، او ان يحول سؤاله الى استجواب، وتجري عليه اذ ذاك اصول الاستجواب.

وللنائب ان يحول الى استجواب كل سؤال لم تجب عليه الحكومة ضمن المهلة القانونية .

النبذة الثانية – في الاستجوابات

المادة ٥٧ – لكل نائب الحق بطلب استجواب الحكومة بمجموعها او باحد اعضائها .

يقدم طلب الاستجواب خطياً الى رئيس المجلس مشتملاً على ملخص عن موضوع الاستجواب وعلى رئيس المجلس ان يبلغه فوراً الى الحكومة .

المادة ٥٨ – للحكومة ان لا تجيب على طلب الاستجواب قبل مرور خمسة ايام من تاريخ تبليغها اياه . وعلى عمدة المجلس بعد انقضاء هذه المهلة ، وبناء لطلب المستجوب ، ان تدرج الاستجواب في جدول اعمال المجلس لاول جلسة من الجلسات الدورية المخصصة للأسئلة والاستجوابات .

ويجب قبل موعد الجلسة بيومين على الاقل ، ان يوزع على النواب ، طلب الاستجواب مع جواب الحكومة ، او الطلب وحده اذا كانت الحكومة لم تجب .

المادة ٥٩ – تبدأ المناقشة بالاستجواب بشرح من قبل المستجوب ، ثم يستمع الى جواب الحكومة .

فاذا اعلن المستجوب اقتناعه بالجواب، جاز له استرداد استجوابه فيعلن الرئيس انتهاء البحث. اما اذا اصرّ المستجوب على استجوابه او تبناه احد النواب في حالة الاسترداد ، فتتابع المناقشة وفق ترتيب جدول الكلام مع حفظ حق المستجوب بالرد مرتين ، لخمس دقائق عن كل مرة .

المادة ٦٠ – لا يجوز قبول اي استجواب اثناء المناقشة في الموازنة العامة . اما اذا رأى المجلس ضرورة لذلك ، فيجب الاتفاق مع الحكومة على الموعد الذي يعين لمناقشة الاستجواب .

المادة ٦١ – لا تجوز المناقشة في استجوابين او اكثر معاً الا اذا كان الموضوع واحداً .

وعند تقديم الاستجواب بمواضيع مختلفة ، يعين لكل واحد منها موعد خاص للمناقشة. فاذا عينت في يوم واحد توجب مناقشة كل منها على حدة .

المادة ٦٢ – تنتهي المناقشة بالاستجواب بقرار بصرف النظر عنه ، اذا لم يقدم احد النواب او احد اعضاء الحكومة طلباً بطرح الثقة .

المادة ٦٣ – تطبق قواعد التجزئة في التصويت ، اذا كان موضوع الاستجواب متشعباً .

المادة ٦٤ – للحكومة ، او لاحد اعضائها ، ولكل نائب ، ان يطلب طرح الثقة بمناسبة المناقشة في اي موضوع. فاذا كان الطلب من النائب، جاز للحكومة ان تستمهل للمناقشة مدة لا تنقص عن خمسة ايام ولا تزيد عن عشرة . تعتبر الثقة في هذه الحالة معلقة على قبول المشروع او رفضه الا اذا لم تقبل الحكومة بتعليق الثقة على قبول المشروع .

النبذة الثالثة ـ في التحقيق النيابي

المادة ٦٥ ـ لمجلس النواب ان يقرر اجراء تحقيق في اي شكوى تقدم اليه، او في معرض سؤال او استجواب ، او اي موضوع آخر مطروح للمناقشة .

للجان الدائمة ان تقرر مثل هذا التحقيق بمناسبة درس المواضيع المحالة عليها .

المادة ٦٦ ـ يجرى التحقيق النيابي، بواسطة لجنة ينتخبها المجلس، او اللجنة الدائمة التي تقرر التحقيق. وترفع اللجنة النيابية تقريرها مع محاضر التحقيق والمستندات الى الهيئة التي انتدبها .

المادة ٦٧ ـ للجنة التحقيق ، في سبيل استقصاء الحقيقة ، ان تستعين بجميع وسائل الاثبات ، فتستمع الشهود ، وتجري الكشف الحسي ، وتستعين بالخبراء الفنيين ، وتطلع في مختلف دوائر الدولة ، على السجلات والوثائق وتأخذ نسخاً عنها .

وسيوضع قانون خاص بشأن الاشخاص الذين يتخلفون عن الحضور امام اللجان بعد تبليغهم ، والذين يستنكفون عن الادلاء بمعلوماتهم ، او يدلون بافادات كاذبة ، والذين يرشون الشهود، او يعرقلون اعمال التحقيق . (١)

---

(١) انظر مشروع القانون في الكتاب ص. ٣٨٢ .

الباب الخامس

اعمال المجلس

الفصل الاول

في اجتماعات المجلس

المادة ٦٨ ـ يجتمع المجلس حكماً كل سنة ، في عقدين عاديين ، اولهما يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر اذار وينتهي في آخر ايار ، والثاني يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من تشرين الاول وينتهي في آخر السنة ، وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر .

المادة ٦٩ ـ يجتمع المجلس في عقود استثنائية كلما دعته الحكومة . وعلى رئيس الجمهورية، دعوة المجلس الى عقد استثنائي اذا طلبت ذلك الاكثرية المطلقة من مجموع الاعضاء . وتحدد في مرسوم الدعوة مدة العقد الاستثنائي ، والمواضيع التي ستدرس فيه .

الفصل الثاني

في جلسات المجلس

المادة ٧٠ – جلسات المجلس علنية . ويجوز ان تعقد سرية اذا طلبت الحكومة او عشرة من اعضاء المجلس . على انه لا بد من استشارة المجلس بعد بيان الاسباب ، فيما اذا كان يقرر عقد الجلسة سرية .

وبعد انعقاد الجلسة السرية ، يستشار المجلس فيما اذا كان يجوز اذاعة مقرراتها ، وما اذا كان يدوّن بها محضر ام لا ، وما اذا كان يعاد عقدها علنية في الموضوع نفسه ام لا .

لا يحضر احد من موظفي المجلس جلساته السرية الا بقرار من عمدة المجلس ، بل يقوم امينا السر بتنظيم المحضر اذا قرر المجلس وجوب وضع محضر للجلسة .

المادة ٧١ – يتولى الرئيس وحده المحافظة على نظام المجلس وامنه. ولا يجوز، الا بطلب منه ، حضور افراد القوى العامة . وهو الذي يطبق احكام هذا النظام، فيأذن بالكلام ، ويمنعه ، ويأمر بتدوين اقوال النواب في المحاضر ، ويحذف اقوال من لم يؤذن له منهم ، وله توجيه الاسئلة التي تقتضيها ادارة الجلسة ، وعليه اعلان ما يصدره المجلس من القرارات . وله حق الاشتراك بالتصويت ، ولكن ليس له ان يشترك من على سدة الرئاسة بالمناقشة في المواضيع المطروحة للبحث ، غير انه يملك حق شرح التقرير او التعديل

المقدم من اللجان ، او من احد النواب ، تسهيلاً للبحث ، كما ان له ان يناقش في الاعتراضات على تطبيق النظام الداخلي .

المادة ٧٢ – لا تكون جلسات المجلس قانونية ما لم تحضرها الاغلبية من الاعضاء الذين يؤلفونه .

المادة ٧٣ – عند اجتماع النصاب القانوني المبين في المادة السابقة ، يفتتح الرئيس الجلسة ، ويبدأ بتلاوة اسماء الاعضاء الغائبين بعذر وبدون عذر . ثم يتلى ملخص محضر الجلسة السابقة ، ثم يعطى الكلام لمن اراد تصحيح شيء في المحضر ، وبعد التصديق على المحضر تتلى خلاصة العرائض ، والاوراق الواردة ، ثم يعلم الرئيس المجلس بالمشاريع والاقتراحات المقدمة له وباحالتها الى اللجان المختصة .

تهمل كل عريضة خالية من التوقيع .

المادة ٧٤ – يحق لكل نائب ، عند تلاوة خلاصة الاوراق والعرائض ، ان يعلق على اي منها مرة واحدة . ولا يجوز التعليق على الورقة الواحدة من اكثر من نائبين . ولا تتجاوز مدة الكلام لكل نائب الخمس دقائق . ولا يحق للرئيس ان يفسح المجال للتعليق على الاوراق الواردة اكثر من نصف ساعة لجميع النواب ، الا اذا قررت اكثرية الاعضاء الحاضرين التمديد نصف ساعة اخرى ، ثم ينتقل الى جدول الاعمال .

المادة ٧٥ – تحال العرائض وسائر الاوراق ، بعد التعليق عليها ، الى مكتب المجلس ، الذي يفصل فيها ويوصي باعطائها مجراها القانوني ، سواء باحالتها الى الحكومة للجواب عليها بخلال شهر على الاكثر ، او الى احدى اللجان لدرسها ووضع تقرير بشأنها او تقرير بحفظها او باجراء تحقيق برلماني .

المادة ٧٦ – يوضع لكل جلسة محضر تفصيلي وخلاصة محضر .

تدون في المحضر التفصيلي جميع الاقوال والاجراءات والمقررات التي تحصل اثناء الجلسة ، ويطبع ويوزع على النواب في اقصر وقت ممكن .

وتقتصر خلاصة المحضر على ذكر ما يلي :

اولاً – اسماء النواب الغائبين بعذر او بغير عذر

ثانياً – اسماء النواب الذين اشتركوا في المناقشات .

ثالثاً – خلاصة عن جميع المقررات التي صدرت عن المجلس .

وتتلى هذه الخلاصة ، اما في الجلسة نفسها ، واما في الجلسة التالية ، ويصدق عليها بعد تصحيحها اذا طلب احدالنواب تصحيحاً. واذا حصل خلاف بشأن صحة المحضر ، ينظر مكتب المجلس في الامر بعد الرجوع الى المحضر التفصيلي .

ويحق لرئيس المجلس ان يجري التصحيح في المحاضر ، فيضيف اليها ما يكون قد اهمل تدوينه ، ويحذف ما يكون قد دون خطأ .

المادة ٧٧ – لا ترسل مقررات المجلس الى الحكومة ، ولا تذاع ، الا بعد تصديق خلاصة محضر الجلسة التي اتخذت فيها المقررات او صدقت فيها المشاريع والاقتراحات .

يصدق على خلاصة المحضر مبدئياً في الجلسة التالية .

غير انه يجب التصديق على خلاصة محضر الجلسة في نهاية الجلسة نفسها في الحالات التالية :

١ – عند التصديق على مشروع قانون مستعجل مكرر .

٢ – في الجلسة الاخيرة من جلسات العقود العادية والاستثنائية .

٣ – في الجلسة الاخيرة التي تنتهي فيها ولاية المجلس .

واذا لم يتم التصديق على خلاصة المحضر وفقاً للفقرة الثالثة لاي سبب كان ، وتعذر دعوة المجلس ، اما لانتهاء ولايته او لانتهاء العقد ، فانه يجوز لمكتب المجلس ان يجتمع بدعوة من رئيسه وفقاً للاصول المعينة لاجتماع اللجان ويقرر التصديق على المحضر .

الفصل الثالث

في المذاكرات

المادة ٧٨ – تدرس المشاريع والاقتراحات مبدئياً مرة واحدة . الا انه يجوز بناء لطلب الحكومه اواحد النواب دراستها مرة ثانية .

يجب التصويت على الدراسة الثانية قبل اجراء التصويت الجماعي على المشروع او الاقتراح .

المادة ٧٩ – عند اقرار الدراسة الثانية ، يحال الموضوع الى اللجنة لاعادة النظر فيه على ضوء المذاكرة الاولى ، ووضع تقرير جديد في خلال مدة لا تجاوز العشرة ايام . وبعد وضع التقرير الجديد يدرج الموضوع في جدول الاعمال ويصوت عليه مادة مادة على ان تنحصر المناقشة في المواد التي تناولها التعديل .

المادة ٨٠ – لاتطبق احكام المادة السابقة في الموضوعات الآتية :

١ – موازنات الايرادات والمصروفات .

٢ – حسابات الادارة النهائية .

٣ – فتح الاعتمادات الاضافية .

٤ – قوانين المنافع العامة

٥ – المشاريع المستعجلة المنصوص عليها في المادة ٥٨ من الدستور.

الفصل الرابع

في المناقشات

المادة ٨١ – على الخطباء الذين يريدون الاشتراك في مناقشة منظمة وفقا لاحكام المادة ٥٤ او في اية مناقشة اخرى ، ان يبلغوا الرئيس ذلك ، لتدوين اسمائهم في جدول الكلام قبل الشروع في المناقشة. ولا يمكن بعد الشروع فيها تدوين اسم اي خطيب جديد الا بموافقة ربع الحاضرين على الاقل .

المادة ٨٢ – عند الانتقال الى جدول الاعمال او عند الشروع فيه ، يتلى المشروع او الاقتراح او الورقة موضوع المناقشة ، ثم يتلى تقرير اللجنة المختصة ، ثم يعطى الكلام للنواب الذين تدون اسماؤهم في جدول الكلام بحسب ترتيب الطلبات لمناقشته بصورة عامة . ثم ينتقل المجلس الى بحث المواد الا اذا قدم اقتراح برفض الانتقال الى المواد وقبله المجلس فيعتبر المشروع عندئذ مرفوضاً .

المادة ٨٣ – للحكومة حق الاولية في الكلام ، كلما طلبت ذلك ويليها رؤساء اللجان ومقرروها ثم اصحاب الاقتراحات .

المادة ٨٤ – لكل نائب حق الجواب ، حكماً ، اذا تعرض لشخصه احد الخطباء بقول فيه افتراء .

المادة ٨٥ – لكل نائب حق الاولية في الكلام مرة واحدة ، في كل امر يتعلق بتطبيق النظام الداخلي ، او اذا كان قد قدم اقتراحاً بتعديل ما على الموضوع المبحوث ، واراد شرحه او استرداده .

المادة ٨٦ – لكل نائب دوّن اسمه في جدول الكلام ، ان يتخلى عن دوره لأحد زملائه غير المدونين . ويجوز لنائبين مدونين في الجدول ان يتبادلا الدور المعين لكل منهما .

المادة ٨٧ – للرئيس ان يسأل الخطيب اذا كان من مؤيدي الموضوع المطروح للمناقشة او من معارضيه . وللرئيس ان يعدّل جدول الكلام ، بحيث يعطي الدور مرة لمؤيد ، ومرة لمعارض ، مع المحافظة على الاولية لكل من الفئتين وفق الترتيب المدون في الجدول المذكور .

المادة ٨٨ – لا يجوز توجيه الكلام الا للرئيس او للمجلس بجملته ، ولا تجوز التلاوة الا في التقارير والنصوص والوثائق المؤيدة ، والخطب التي لا تستغرق تلاوتها اكثر من خمس دقائق .

على انه يجوز تلاوة الخطب مهما بلغت مدة التلاوة ، في مناقشة المواضيع المتعلقة بالدستور ، والثقة ، والموازنة .

المادة ٨٩ – لا يجوز للنائب ان يتكلم في موضوع واحد اكثر من مرتين ، الا في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها في هذا النظام ، او اذا طلب توضيحاً عن الموضوع المطروح للتصويت .

المادة ٩٠ – لا تجوز مقاطعة الخطيب ، الا للرئيس ، وضمن الحدود المعينة في هذا القانون .

المادة ٩١ – الاولية بالمناقشات والتصويت للمسائل الاستباقية بالترتيب التالي :

١ – اقتراح رفض النظر بالمشروع
٢ – اقتراح رد المشروع الى الحكومة
٣ – اقتراح ارسال المشروع الى لجنة غير اللجنة التي درسته .
٥– اقتراح رد المشروع الى اللجنة التي درسته
٥ – اقتراح تأجيل المناقشة الى جلسة تالية .

ثم الموضوع الاصلي بالترتيب التالي :

١ – اقتراحات التعديل على التعديل .

٢ – اقتراحات التعديل ويُبدأ بابعدها عن الاصل .

٣ – اقتراح التصديق على اصل المشروع .

المادة ٩٢ – للرئيس حق منع الخطيب عن الكلام بدون قرار من المجلس في الحالات الآتي بيانها :

١ – اذا تكلم الخطيب بدون اذن من الرئاسة .

٢ – اذا تعرض الخطيب لرئيس الجمهورية بما يمس الكرامة او ذكر مسؤوليته في غير ما نص عليه الدستور .

٣ – اذا ذكر الخطيب عبارات تحقير بحق احزاب المجلس او احد النواب او اللجان .

٤ – اذا تعرض الخطيب لهيئة او شخص بالتحقير او تناول حياته الخاصة ما لم تكن تلك الاقوال مؤيدة بحكم قضائي مبرم .

٥ – اذا خرج الخطيب في كلامه عن الموضوع الذي من اجله اذن له بالكلام .

٦ – اذا كان قد استوفى حقه بالكلام .

ولا يجوز في غير هذه الحالات منع الخطيب عن الكلام الا بقرار من المجلس .

المادة ٩٣ – لكل نائب حق اقتراح قفل باب المناقشة في الموضوع الذي تكلم فيه على الاقل ثلاثة خطباء في تأييده وثلاثة في رفضه او تعديله .

٢) يقدم هذا الاقتراح خطياً الى الرئيس الذي يتلوه على المجلس . ولصاحبه حق شرحه مرة واحدة في مدة لا تجاوز الخمس دقائق ، ويسمح بمعارضته لخطيب واحد ثم يطرح على التصويت .

٣) فاذا كانت المناقشة تتعلق بتعديل الدستور فان الاكثرية المطلوبة لقفل باب المناقشة هي الاكثرية المطلقة من مجموع اعضاء المجلس .

٤) واذا كانت المناقشة تتعلق بالثقة او بالموازنة فيكتفى بالاكثرية المطلقة من نصاب الجلسة . ويكتفى بالاكثرية النسبية في المواضيع الاخرى .

٥) يجوز بصورة استثنائية طرح الاقتراح بقفل باب المناقشة في اي موضوع – غير الدستور والثقة والموازنة – تكلم فيه خطيبان غير الخطيب الذي اثاره احدهما في تأييده والثاني في معارضته ويجب في هذه الحالة ان ينال الاقتراح اكثرية ثلثي الاعضاء الحاضرين .

٦) متى حاز الاقتراح بقفل باب المناقشة الاكثرية المنصوص عليها آنفاً ، اعتبرت المناقشة منتهية ويشرع فوراً بالتصويت على الموضوع المطروح ، والا استؤنفت بالترتيب المدون في جدول الكلام .

٧) ولا يجوز ان يطرح اقتراح جديد بقفل باب المناقشة ما لم يتكلم خطيبان آخران في تأييد الموضوع وخطيبان في رفضه او تعديله . وتتبع في التصويت عليه الاصول نفسها ..

٨) ولا يجوز طرح اقتراح بقفل باب المناقشة بعد بدء الخطيب بالكلام ، او اذا طلب الكلام احد الوزراء .

٩) ولا يجوز بعد قفل باب المناقشة ان يعطى الكلام لاحد من النواب الا اذا كان غرض طالب الكلام استرداد تعديل قدمه ، او شرح طريقة التصويت ، شرط ان لا تجاوز مدة الكلام خمس دقائق .

الفصل الخامس

في التصويت

المادة ٩٤ ـ كل انتخاب في المجلس يجري بالاقتراع السري الا اذا نص هذا النظام على طريقة اخرى .

المادة ٩٥ ـ يجري التصويت على الثقة بالحكومة بطريقة المناداة بالاسماء بالجواب باحدى الكلمات الآتية « ثقة ولا ثقة ، ممتنع » .

ولا يدخل عدد الممتنعين في حساب الاغلبية .

المادة ٩٦ ـ يجري التصويت على الموازنة بنداً بنداً وبطريقة رفع الايدي .

المادة ٩٧ ـ يجري التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين مادة مادة بطريقة رفع الايدي او القيام والقعود ، وبعد التصويت على المواد يطرح الموضوع بجملته للتصويت بطريقة المناداة بالاسماء .

واذا تقدم عشرة نواب بطلب خطي يرمي الى التصويت السري وجب اجراؤه سرياً . ويكتب في ورقة الاقتراع احدى الكلمات التالية : « موافق . مخالف . ممتنع » .

وكل ورقة تتضمن غير هذه الكلمات تعد من اوراق الممتنعين ولا تدخل في حساب الاغلبية .

المادة ٩٨ ـ يجري التصويت على الرغبات والمقررات وسائر المواضيع غير الواردة في المواد السابقة بطريقة رفع الايدي .

المادة ٩٩ ـ يجزأ التصويت على الموضوع المتشعب ، عندما يطلب التجزئة ولو نائب واحد .

المادة ١٠٠ ـ يجري التصويت الُجماعي على المعاهدات المنصوص عليها في المادة ٥٢ من الدستور ، ولا يجوز طرح موادها مادة مادة للمناقشة او التصويت . فاما ان تقبل برمتها او ترفض برمتها . وعند الرفض يلفت نظر الحكومة الى النصوص التي كانت السبب في رفض المجلس .

تطبق القاعدة نفسها على الاتفاقات المعقودة بين الدولة والمؤسسات والافراد .

ويجوز اجراء التصويت السري وفقاً لاحكام الفقرة الثانية من المادة ٩٧ .

المادة ١٠١ ـ اذا حصلت شبهة حول حصول الاكثرية في اي تصويت جرى بطريقة رفع الايدي . وطلب خمسة نواب اعادة التصويت ، وجبت اعادته بطريقة القيام والقعود او المناداة بالاسماء .

المادة ١٠٢ ـ يجوز للنائب الممتنع عن التصويت ان يذكر اسباب امتناعه . ولكن يحظر قطعاً تعليل التصويت .

المادة ١٠٣ ـ كل مشروع او اقتراح قانون لم ينل بالتصويت موافقة المجلس لا يمكن ان يطرح ثانية في العقد نفسه .

الباب السادس

في المواضيع الخاضعة لاحكام خاصة

الفصل الاول

في الاستعجال والاستعجال المكرر

المادة ١٠٤ ـ كل مشروع قانون ، تقرر الحكومة كونه مستعجلاً ، وتشير الى ذلك في مرسوم احالته على المجلس ، يجب على المجلس ان يبت به خلال اربعين يوماً من طرحه عليه ، والا جاز لرئيس الجمهورية ان يصدر بموافقة مجلس الوزراء مرسوماً قاضياً بتنفيذه .

المادة ١٠٥ ـ تبدأ مدة الاربعين يوماً المشار اليها في المادة السابقة ، من تاريخ طرح المشروع على هيئة المجلس وموافقته على صفة الاستعجال .

لا تسري مدة الاربعين يوما المعينة في هذه المادة اذا لم يكن المجلس في دور الانعقاد. وتتوقف هذه المدة، اذا احيل المشروع اثناء الانعقاد وكانت المدة الباقية لانتهاء العقد اقل من اربعين يوماً . وتعود الى السريان ابتداء من العقد التالي .

المادة ١٠٦ ـ يجوز لكل نائب، ان يقدم اقتراح قانون مستعجل مرفقاً باسبابه الموجبة . فاذا وافق المجلس على صفة الاستعجال احيل الاقتراح على اللجنة المختصة فوراً واذا لم يوافق طبقت على الاقتراح الاصول العادية .

المادة ١٠٧ ـ كل مشروع او اقتراح وافق المجلس على استعجاله ، يقدم على سواه في جدول اعمال اللجان والمجلس . فعلى اللجنة ان تقدم تقريرها بشأنه خلال اسبوع على الاكثر ، وعلى مكتب المجلس ان يدرجه في جدول اعمال اول جلسة تعقد بعد تقديم التقرير .

واذا لم تقدم اللجنة تقريرها ، جاز لصاحب الاقتراح ان يطلب الى المجلس مناقشته بدون تقرير . ان صفة الاستعجال التي يقررها المجلس للمشروع الذي تطلب الحكومة استعجاله بعد احالته ، او للاقتراح المقدم من احد النواب ، لا يخول رئيس الجمهورية اصدار مرسوم قاض بتنفيذه .

المادة ١٠٨ ـ يجوز للحكومة، ولاي من النواب ، تقديم مشروع او اقتراح بقانون مع اسبابه الموجبة،وطلب معلل لمناقشته بصورة **الاستعجال المكرر** شرط ان يكون مؤلفاً من مادة واحدة .

ويجب على الرئيس طرحه على المجلس في اول جلسة يعقدها بعد تقديمه ولو لم يدرج في جدول الاعمال .

فاذا قرر المجلس صفة الاستعجال المكرر وجب على المجلس مناقشته والبت به فوراً بدون احالة على اللجان المختصة . واذا رفض المجلس صفة الاستعجال المكرر يجري التصويت على صفة الاستعجال العادي، فاذا رفضت احيل المشروع على اللجنة وفقاً للاصول العادية .

المادة ١٠٩ ـ لا يجوز ان يعطي لاي مشروع او اقتراح صفة الاستعجال او صفة الاستعجال المكرر اذا كان هـذا المشروع او الاقتراح يتعلق بتعديل الدستور او تعديل النظام الداخلي. او كان يؤول الى فرض ضريبة او رسم او يؤول الى تعديلها او الغائها .

ولا يجوز الا للحكومة او بموافقتها ، التقدم بمشروع يرتدي

صفة الاستعجال المكرر اذا كان يؤول الى تحميل الخزينة اعباء مالية .

ولا يجوز ان تطبق قواعد الاستعجال المكرر ، على الرغبات والاقتراحات المتعلقة بسياسة الدولة الخارجية .

الفصل الثاني

في تمحيص الموازنة والقوانين المالية

المادة ١١٠ – الموازنـــة هي صك تقدر فيه واردات الدولة ونفقاتها لفترة من الزمن ويجاز بموجبه تحصيل الواردات وصرف النفقات .

المادة ١١١ – يجب على الحكومـة ، ان تقدم الى المجلس كل سنة ، قبل بـدء عقد تشرين الاول بخمسة عشر يومـاً ، موازنـة شاملة لواردات الدولة ونفقاتها عن السنة القادمة لدرسها والتصديق عليها .

المادة ١١٢ – يخصص عقد تشرين الاول لدرس الموازنة والتصويت عليها قبل أي عمل آخر . فاذا لم يتمكن المجلس من ذلك ، وجب على الحكومة فتح دورة استثنائية تمدد حتى آخر كانون الثاني .

المادة ١١٣ – اذا لم يبت المجلس بالموازنة المقدمة ضمن المهلة المحددة في المادة ٨٦ من الدستور والمادة ٩٤ من هذا النظام ، جاز لرئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء جعل مشروع الموازنة نافذاً بالشكل الذي تقدم فيه ، بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء

المادة ١١٤ – يصدق المجلس اولاً على قانون قطع الحساب ، ثم على موازنة النفقات ، ثم على قانون الموازنة ، وفي النهاية على موازنة الواردات .

المادة ١١٥ – لا يجوز للمجلس اثناء المنـاقشة في الموازنة ، او في مشاريع القوانين باعتمادات اضافية او استثنائية ، ان يزيد بدون موافقة الحكومة الاعتمادات المقترحة في الموازنة او المشاريع المشار اليها، سواء جاءت الزيادة بطريقة التعديل او الاقتراح المستقل .

ولكن للمجلس بعد الانتهاء من تلك المناقشة ان يصوت على قوانين تؤول الى احداث نفقات جديدة.

المادة ١١٦ – لا يجوز للمجلس ، بطريقة الغاء الاعتمادات المقترحة في الموازنة ، الغاء دائرة او وظيفة قائمة بموجب النظام المعمول به . فاذا شاء المجلس الغاء الدائرة او الوظيفة ، وجب ان يصوت على قانون خاص بهذا الموضوع .

المادة ١١٧ – لا يجوز المجلس رفض اعتماد وضع لوفاء دين عقدته الحكومة بموجب الدستور او القوانين المعمول بها .

المادة ١١٨ – يجوز للمجلس الغاء او تخفيض الاعتمادات المقترحة في الموازنة ، او في مشاريع الاعتمادات الاضافية ، او الاستثنائية كما يجوز له نقلها من بند الى بند ، او من فصل الى فصل ، او من باب الى باب .

المادة ١١٩ – يقدم في الطرح على التصويت ، طلب الغاء الاعتماد ، ثم طلب تخفيضه ، ثم تعديل لجنة المالية والموازنة ، ثم مشروع الحكومة.

المادة ١٢٠ – لا يجوز التصويت على اكثر من اقتراحين بالتخفيض ويطرح للتصويت اولاً ، الاقتراح المتضمن الرقم الاكبر ، فـاذا سقط الاقتراحان ، توبع التصويت بالترتيب المعين في المادة السابقة .

الفصل الثالث

في موازنة المجلس

المادة ١٢١ – تقوم عمدة المجلس بتحضير مشروع موازنة المجلس ضمن حدود الاعتمادات التي يتفق عليها بين العمدة والحكومة .

المادة ١٢٢ – تطبق بشأن درس موازنة المجلس واقرارها الاصول المعينة لموازنة الدولة .

المادة ١٢٣ – تنفذ موازنة المجلس بحوالات يوقعها الرئيس او نائبه ، بالاشتراك مع احد اميني السر . وتراعى في تنفيذها احكام قانون المحاسبة العمومية .

المادة ١٢٤ – ترسل في نهاية السنة جداول بالاعتمادات المصروفة الى وزارة المالية مصدقة من الرئيس او نائبه، وتطبق في شأنها قواعد قانون المحاسبة العمومية .

الفصل الرابع

في اعادة النظر في القانون

المادة ١٢٥ – عندما يمارس رئيس الجمهورية حقه بالاستناد الى المادة ٥٧ من الدستور ، ويطلب اعادة النظر في قانون اقره المجلس ، فان طلب الرئيس يجب ان يرفق بالاسباب الموجبة لاعادة النظر. وعلى رئيس المجلس ان يحيله على اللجنة المختصة الاصلية بالاشتراك مع لجنة الادارة والعدلية . وعلى اللجنتين مجتمعتين ان تدرسا الطلب، وتضعا التقرير اللازم ، وترفعاه الى المجلس ضمن المهل المعينة في هذا النظام .

والمجلس عند اعادة النظر في القانون ، اما ان يصر عليه كما صدقه في المرة الاولى ويجب في هذه الحالة ان يحوز الاغلبية المطلقة من مجموع اعضاء المجلس ، واما ان يعدله وفقاً للطلب المبين في الاسباب الموجبة ، او ان يتبنى نصاً جديدا مختلفاً عن النص السابق . وفي هذه الحالة الاخيرة يكتفى بالاغلبية المطلقة من نصاب الجلسة ، ويبقى الحق لرئيس الجمهورية بطلب اعادة النظر في النص الجديد .

الفصل الخامس

في رفع الحصانة

المادة ١٢٦ – يتمتع النائب بالحصانة النيابية، فلا تبعة جزائية عليه بسبب الآراء او الافكار التي يبديها اثناء نيابته . ولا يجوز اثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جزائية بحقه او القاء القبض عليه اذا اقترف جرماً جزائياً ، الا في حالة التلبس بالجريمة **ما لم تكن الجريمة من نوع القباحة .**

المادة ١٢٧ – اذا ارتكب نائب جناية او جنحة في مقر المجلس كان للرئيس ان يأمر قوى الامن بالقبض عليه وحجزه في احدى غرف المجلس الى ان يتنسى له تسليمه الى القضاء ثم يعلم المجلس فوراً بالامر .

المادة ١٢٨ – ترتفع الحصانة النيابية حكماً خارج ادوار الانعقاد ، اما اذا ارتكب النائب جرماً اثناء دور الانعقاد فيجب لاجل ملاحقته تقديم طلب من وزير العدل لرفع الحصانة النيابية عنه .

المادة ١٢٩ – اذا بوشر بملاحقة النائب بالجرم المشهود، او خارج دورات الانعقاد او قبل انتخابه نائباً ، استمرت الملاحقة في دورة الانعقاد التالية، دون الحاجة الى طلب الاذن من المجلس . ولكن على وزارة العدل ان تبلغ المجلس خبر الملاحقة مع المستندات الكافية. ويبقى للمجلس الحق ، بناء على تقرير اللجنة المختصة ، ان يقرر اخلاء سبيل النائب الموقوف او وقف الملاحقات الجارية بحقه .

المادة ١٣٠ – ان لجنة النظام الداخلي هي اللجنة الصالحة لدرس طلب رفع الحصانة، وعلى اللجنة المذكورة ان تقدم تقريرها في مهلة اسبوع على الاكثر والا جاز للمجلس درسه مباشرة .

المادة ١٣١ – للمجلس عند مناقشة طلب رفض الحصانة ان يقدر فقط جدية الملاحقة والدعوى ، وليس له ان يفتئت على صلاحية السلطة القضائية .

المادة ١٣٢ – ترفع الحصانة عن النائب بقرار يتخذ بالاغلبية المطلقة .

المادة ١٣٣ – ان العقوبة التي يحكم بها على النائب بنتيجة ملاحقة بوشر بها قبل انتخابه ، او قبل دور الانعقاد ، يمكن تنفيذها في اثناء العقد التالي ، بدون اذن من المجلس . الا ان للمجلس ان يقرر تأجيل التنفيذ .

الباب السابع

فقد الوكالة النيابية

المادة ١٣٤ – يفقد النائب وكالته النيابية بالاستقالة او الاسقاط .

الفصل الاول

في الاستقالة

المادة ١٣٥ لكل نائب ان يستقيل من النيابة بكتاب خطي صريح غير مقيد بشرط يقدم الى رئيس المجلس .

وتعتبر هذه الاستقالة نهائية عندما يأخذ المجلس علماً بها في الجلسة العلنية .

المادة ١٣٦ – على الرئيس ان يبلغ المجلس كتاب الاستقالة خلال احدى الجلسات الثلاث التي تلي تقديمها والا اعتبرت بتاريخ الجلسة الثالثة نهائية ، الا اذا كان النائب قد رجع عنها بكتاب خطي .

المادة ١٣٧ – ان النائب ، الذي يستنكف عن حضور جلسات المجلس دون عذر مشروع ، سنة كاملة طيلة عقودها العادية والاستثنائية ، يعتبر بقرار من المجلس مستقيلاً .

ويقدم اقتراح بهذا الشأن من عمدة المجلس .

المادة ١٤٨ – يعتبر مستقيلاً بقرار من المجلس ، النائب الذي لم يبلغ رفضه عضوية المجلس النيابي ، خلال شهر يلي انتخابه بمقتضى المادة ٢٩ من قانون الانتخاب ، ويستمر في البقاء في احدى حالات التمانع المنصوص عليها في المادة المذكورة .

الفصل الثاني

في اسقاط النيابة

المادة ١٤٩ – يفصل من النيابة بقرار من المجلس ، النائب الذي يحكم عليه اثناء نيابته ، بما يوجب حرمانه من ممارسة حقوقه الانتخابية كما هي معينة في قانون الانتخاب .

المادة ١٥٠ – ان النائب المحكوم عليه غيابياً بالجناية ، والفار من وجه العدالة، ينذر بواسطة النشر في ثلاث صحف عن طريق وزارة العدل ، للاستسلام خلال شهر من تاريخ النشر الاخير والا طبقت بحقه احكام المادة السابقة .

المادة ١٥١ – في الحالات المنصوص عليها في المواد السابقة ، يقدم طلب الفصل او طلب اعتبار النائب مستقيلاً ، من وزير العدل الى رئاسة المجلس . وعلى الرئيس ان يبلغ المجلس الطلب في اول جلسة تعقد بعد وروده ، ثم يحيله على لجنة الدستور والنظام الداخلي لدرسه ووضع تقرير عنه خلال اسبوع على الاكثر .

المادة ١٥٢ – يوضع تقرير اللجنة على جدول اعمال اول جلسة تعقد بعد وروده ، ويطرح للمناقشة بالاولوية على سائر المواضيع ، ويصوت عليه بالاغلبية المطلقة .

الباب الثامن

الانضباط البرلماني

المادة ١٥٣ ـ فيما خلا حالات المرض التي تعتبر عذراً شرعياً ، لا يجوز للنائب التغيب عن حضور الجلسات الا باذن من المجلس . ولا يجوز ان تتعدى اجازة الغياب الستة اشهر دفعة واحدة ، والسنة الواحدة دفعات منقطعة في الدور التشريعي .

ويجوز لرئيس المجلس ، ان يأذن بالغياب مدة شهر واحد في الحالات المستعجلة ، شرط ان يعلم المجلس بذلك في اول جلسة يعقدها بعد اعطاء الاذن .

المادة ١٥٤ ـ في حالة الاذن بالتغيب وفقاً للفقرة الاولى من المادة السابقة، يفقد النائب المتغيب حكماً نصف تعويضه عن المدة التي تزيد عن ثلاثة اشهر ، ويفقد التعويض بكامله عن المدة التي تزيد عن الستة اشهر ولو دفعات متقطعة .

المادة ١٥٥ ـ اذا تغيب النائب دون عذر مشروع يقدم خطياً الى رئاسة المجلس قبل انعقاد الجلسة او اثناء انعقادها ، فقد حكماً حقه

بتعويض يوم من تعويضه الشهري، ويعتبر التعويض اليومي جزءاً من ثلاثين من مجموع التعويض الشهري .

ب ـ يجب على رئيس دائرة المحاضر في نهاية الجلسة التي يصدق فيها محضر جلسة الغياب ، او في الجلسة التالية اذا كان المحضر قد صدق في جلسة الغياب نفسها ، ان يبلغ تحت طائلة حسم راتب يوم واحد، محاسب المجلس خبر الغياب. وعلى هذا الاخير، تحت طائلة العقوبة نفسها، ان يجري معاملة حسم التعويض وتحويله الى موازنة المجلس .

ج ـ اذا حضر النائب في الجلسة التالية ، وابدى للمجلس عذراً مشروعاً ، حقّ للمجلس ان يعفيه من احكام الفقرة (آ) من هذه المادة .

د ـ يوضع لكل جلسة جدول باسماء النواب الحاضرين والمتغيبين والمعتذرين ، فان لم يتم عقد الجلسة بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني ، تدرج في محضر الجلسة التالية اسماء المتغيبين بدون عذر شرعي وتطبق بحقهم احكام الفقرة الاولى من هذه المادة .

هـ ـ اذا تكرر غياب النائب دون عذر مشروع ، عشر جلسات متتالية تطبق بحقه احكام المادة السابقة وينشر خبر غيابه على نفقته في الجريدة الرسمية ، وفي ثلاث جرائد يومية وباعلانات ترسل الى قرى دائرته الانتخابية .

المادة ١٥٦ ـ تتخذ بقرار من الرئيس ، بحق النائب الذي يتمرد على نظام الجلسات العقوبات التالية :

١ ـ التنبيه الى النظام .

٢ ـ التنبيه مع التسجيل في المحضر .

المادة ١٥٧ ـ اذا استمر النائب في تمرده يستشار المجلس بدون مناقشة بانزال العقوبات بحقه بالترتيب التالي :

١ ـ اللوم البسيط .

٢ ـ اللوم مع الاخراج الموقت .

٣ ـ المنع من حضور الجلسات مدة لا تتعدى الشهر .

المادة ١٥٨ ـ كل نائب نبه الى النظام مرة واحدة يمكن ان يوجه اليه التنبيه مع التسجيل في المحضر اذا ارتكب مخالفة ثانية .

ان التنبيه مع التسجيل في المحضر يصبح الزامياً بعد التنبيه الثاني في الجلسة الواحدة . ويستلزم حكماً منع النائب من الكلام طيلة ما بقي من الجلسة .

المادة ١٥٩ ـ تنزل عقوبة اللوم البسيط بالنائب الذي استحق مرة ثانية عقوبة التنبيه مع التسجيل في المحضر .

تنزل عقوبة اللوم مع الاخراج الموقت (آ) بالنائب الذي طبقت بحقه مرتين عقوبة اللوم البسيط وارتكب مخالفة جديدة .

٢ ـ بالنائب الذي يدعو في الجلسة الى العنف او الى الحرب الاهلية والى خرق القوانين الدستورية .

٣ ـ بالنائب الذي ينطبق كلامه على الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ٩١ من هذا النظام .

٤ ـ وبالنائب الذي يوجه الى الحكومة او الى احد الوزراء عبارات تحقير او تهديد .

المادة ١٦٠ ـ يستحق عقوبة المنع من حضور الجلسات من اسبوع الى شهر ، النائب الذي طبقت بحقه عقوبة اللوم مع الاخراج الموقت وارتكب مخالفة جديدة في اول جلسة يحضرها .

المادة ١٦١ ـ ان عقوبة الاخراج الموقت تستلزم الحرمان من تعويض النيابة عن يوم الجلسة .

اما عقوبة المنع من حضور الجلسات فيستلزم الحرمان من التعويض طيلة مدة الحرمان .

المادة ١٦٢ ـ كل مخالفة لم يعين لها عقوبة خاصة تستحق عقوبة التنبيه الى النظام . فاذا امتنع الخطيب عن الامتثال لتنبيه الرئيس طبقت بحقه العقوبات التي تلي عقوبة التنبيه .

المادة ١٦٣ ـ اذا ارتكب النائب جرماً جنائياً في مقر المجلس والجلسة معقودة، فعلى الرئيس ان يرفع الجلسة ويأمر بالقاء القبض على النائب ويحجزه في مكان معين تمهيداً لتسليمه للقضاء .

يطلب الرئيس ايضاحاً من النائب عن فعلته ثم يبلغ النيابة العامة الامر ويسلم الفاعل اليها كمتهم بجرم مشهود .

وتتبع الاصول نفسها اذا لم تكن الجلسة معقودة على ان يتم تبليغ المجلس الخبر في اول جلسة يعقدها .

اما اذا كان الجرم جنحة او قباحة فللرئيس اما ان يأمر بتوقيف الفاعل او ان يبلغ النيابة العامة الخبر لكي تتخذ الاجراءات المتعلقة بطلب رفع الحصانة . ولا يمكن النيابة العامة ان تطلب رفع الحصانة ما لم يبلغها رئيس المجلس عن وقوع الجنحة في مقر المجلس او محيطه .

الباب التاسع

أحكام متنوعة

المادة ١٦٤ - تفصل لجنة النظام الداخلي في جميع الاعتراضات التي ترد على تطبيقه او تفسير مواده .

المادة ١٦٥ - تعمل شارات خاصة باعضاء المجلس النيابي وتكون على شكلين :

الاول - قلادة ذات سبع زوايا شعاعية في اعلاها صورة ارزة خضراء ويكتب في داخلها عبارة الجمهورية اللبنانية وفي اسفلها عبارة (مجلس النواب) يعلق على الجهة اليسرى من الصدر في اي وقت كان .

الثانية - وشاح بالوان العلم اللبناني عرض عشرة سنتيمترات ويلبس من اليمين الى اليسار تحت المعطف وينتهي بقلادة كبرى على شكل القلادة المبينة آنفا ولا يلبس هذا الوشاح الا في الحفلات الرسمية .

المادة ١٦٦ - كل اقتراح بتعديل هذا النظام الداخلي تتبع في وضعه الاصول المعينة لاقتراح القوانين ويجب احالته على لجنة النظام الداخلي لدرسه ووضع تقرير فيه .

المادة ١٦٧ - تلغى احكام النظام الداخلي المصدق عليه بتاريخ ١٥ ايلول سنة ١٩٥٣ وجميع الانظمة المعدلة له ويعتبر هذا النظام نافذاً فور نشره في الجريدة الرسمية .

القسم الثاني

الأصول البرلمانية في البلاد العربية

الأصول البرلمانية في البلاد العربية

تمهيد

اصيب العرب كغيرهم من الامم الكبرى بنكسة خطيرة مؤلمة ، نقلتهم من مركز القيادة الى مؤخرة الصفوف ، فتفرق شملهم ، وتعددت نزعاتهم ، وضاعوا في خضم من الخصومات والنزاعات، ففقدوا وعيهم القومي، واستكانوا لحكم الاجنبي وظلوا على هـذه الحال قروناً ، يبكون مجداً ضائعاً عرفوه وحضارة مثلى نشروا لواءهـا ، وذلك يوم كانوا يؤمنون بالقومية تفتحاً واعياً لحضارات انسانية متعددة ومصنعاً كبيراً لعمليات المزج والتفاعل .

ولقد لعبت يد المستعمر في صفوفهم لعبتها الخطيرة المجرمة فجعلت منهم دولاً مسوخاً تأتمر بأمره ، واستعان هـذا المستعمر ، لتكريس الفرقة بالحكام عملاء طيعين ، فاشتعلت الثورة في النفوس وعاش العرب أكثر من قرن وكأنهم على فوهة بركان .

وكانت ثمة صيحات مخلصة ، عجزت الحناجر في البدء عن ايصالها قوية الى الآذان ، ولكنها تدعو لم الشمل والتوحد . ولم تذهب هذه الصيحات سدى والحمد لله ، بل كانت نواة صالحة للبعث العربي ، وللتحرر من عقالات فرضها الاستعمار السياسي والعقائدي ، واخيراً للسير بعزم وثبات نحو الاهداف المثلى:

الخير العام ، المحبة ، السلام ، والتفتح لمختلف الحضارات الانسانية .

ان وعي الشعوب العربية في مطلع القرن العشرين قد دفعها دفعاً الى حلبة النضال من اجل الاستقلال والحرية فأسهمت في حربين عالميتين كانت في كليهما ضحية الوعود المعسولة التي اغدقت بسخاء ولم توف .

وقد كان التنكر لهذه الوعود سبباً في تزايد الوعي القومي في صفوف الشعب وجاءت نكبة فلسطين حافزاً جديداً لاضرام الثورات فكانت الانقلابات العسكرية التي اطاحت بالدساتير المصطنعة وعطلت الحياة النيابية في اكثر الدول العربية .

ولكن هذه الخطوة الى الوراء على صعيد الحياة الديمقراطية ، قد فرضتها الضرورات ، تحفزاً للقفزة المباركة الكبرى ، واملنا ان هذه القفزة المباركة الكبرى آتية باذن الله .

لما كان هذا الكتاب لا يتناول الا الاصول البرلمانية ، فسنكتفي في الابواب الاربع التالية ببحث الاصول البرلمانية في الدول التي تمارس الحياة النيابية اليوم وهي :

اولاً — الجمهورية العربية المتحدة .

ثانياً — المملكة الاردنية الهاشمية .

ثالثاً — الجمهورية التونسية .

رابعاً — المملكة الليبية المتحدة .

الباب الاول

الاصول البرلمانية في الجمهورية العربية المتحدة

الفصل الاول

— مقدمة تاريخية —

اولاً — مصر : بقيت مصر تحت حكم المماليك من سنة ١٢٥٠ حتى الفتح العثماني سنة ١٥١٧ . ولكن الحكم العثماني لم يكن في مصر كما كان في سائر الدول العربية ، ذلك لأن محمد علي الكبير انتزع من الدولة العثمانية امتيازات جعلته الحاكم الحقيقي فصدر في سنة ١٨٤١ اول فرمان يقضي باعطاء محمد علي واسرته من بعده امتيازات الحكم الوراثي على مصر .

وفي عهد الخديوي اسماعيل انشىء « مجلس النظارة » للموافقة على القوانين . وبعد الاحتلال البريطاني سنة ١٨٨٢ اصدر الخديوي دستوراً جديداً احتفظ فيه لنفسه وللمجلس نظاره بحق التشريع بمعاونة مجلس شورى . ثم انشئت في سنة ١٩١٣ الجمعية التشريعية لابداء الرأي الاستشاري في قضايا التشريع .

وفي الحرب العالمية الاولى اعلنت بريطانيا حمايتها على مصر وعطلت الجمعية التشريعية . ولكن ما ان وضعت الحرب اوزارها حتى بدأت حركات المقاومة الوطنية للنفوذ البريطاني تشتد وتقوى بزعامة سعد زغلول وغيره ، فاضطرت انكلترا ان تعلن انهاء الحماية البريطانية واستقلال مصر .

ولكن الحماية لم تزل بالواقع لان بريطانيا اقامت احمد فؤاد ملكاً على مصر فكان هذا الملك عند حسن ظن البريطانيين به فحمى مصالحهم وحفظ نفوذهم كما لو كانت الحماية لا تزال قائمة .

وفي سنة ١٩٢٣ اعلن الدستور المصري ثم علق ثم اعيد سنة ١٩٣٤ . وقد نص هذا الدستور على ان الدولة ملكية دستورية ووراثية في اسرة محمد علي الكبير ونص على **ان نظام الحكم برلماني** وتبنى مبدأ تفريق السلطات الثلاث ، التنفيذية والتشريعية والقضائية .

ونص هذا الدستور على اصول التشريع بما لا يختلف عما جاء في الدستور اللبناني .

فاقتراح القوانين من حق الملك والنواب. فاذا كان من الملك قدم المشروع بمرسوم ملكي . ويقتضي له حتى يصبح قانوناً ان يقره مجلسا النواب والشيوخ وان يصدق عليه الملك .

وكان للملك حق طلب اعادة النظر فيه خلال مدة شهر وفي هذه الحالة يقتضي لاقراره ثانية موافقة ثلثي اعضاء كل من المجلسين .

وقد منع هذا الدستور تعديل النصوص المتعلقة بشكل الحكم النيابي البرلماني ونظام وراثة العرش ومبادىء الحرية والمساواة . ولكنه اباح التعديل فيما دون ذلك باكثرية الثلثين .

وقد ظل هذا الدستور قائماً حتى ثورة الجيش المصري في ٢٣ تموز سنة ١٩٥٢ التي انتهت في ٢٦ منه باكراه الملك فاروق على التنازل عن العرش لولده احمد فؤاد الثاني . وقد اعلن مجلس الوزراء الذي كان يرأسه علي ماهر هذا الامر ، كما اعلن اضطلاع مجلس الوزراء بسلطات الملك الى ان يقام مجلس وصاية . وفي ١٤ تشرين الاول ١٩٥٢ صدر المرسوم رقم ٢٣٢ بتعديل اصول تعيين مجلس الوصاية وصدر في نفس اليوم مرسوم باقالة رشاد مهنا وقبول استقالة محمد بهي الدين بركات من مجلس الوصاية وتعيين الامير محمد عبد المنعم وصياً على

العرش . وتوالت بعد ذلك قرارات مجلس قيادة الثورة بتنظيم البلاد فحلت الاحزاب السياسية (المرسوم رقم ٣٧ المؤرخ في ١٨ كانون ثاني سنة ١٩٥٣) وصدر اعلان دستوري بتنظيم الحريات العامة ونظام الحكم الموقت (١٠ شباط سنة ١٩٥٣) واعطي مجلس قيادة الثورة سلطات الحكم والتشريع .

واخيراً وبتاريخ ١٨ حزيران سنة ١٩٥٣ الغيت الملكية واعلنت الجمهورية المصرية : وعينت لجنة لوضع مشروع للدستور الجديد .

وفي هذه الاثناء كان مجلس قيادة الثورة قد وقع مع الانكليز معاهدة الجلاء (٢٧ تموز سنة ١٩٥٤) وشرع باجلاء الجيوش البريطانية عن مصر الذي تم بعد فشل بريطانيا وحليفتيها فرنسا واسرائيل بعدوانها على مصر اثر تأميم القنال. الا ان الاحزاب السياسية الموتورة لم يرق لها ان يستأثر العسكريون بالحكم فنظموا معارضة لم تجرؤ ان تسفر عن وجهها ، ولكن مجلس الثورة قضى عليها قضاء مبرماً فلم تقم بعد ذلك للاحزاب قائمة .

وفي السادس عشر من كانون الثاني سنة ١٩٥٦ اعلنت قيادة الثورة الدستور الجديد وهو ينص في الباب الاول على ان مصر دولة عربية جمهورية ديمقراطية، وان الشعب المصري جزء من الامة العربية وان السيادة للامة وان الاسلام دين الدولة وان اللغة العربية هي لغتها الرسمية . وبعد ان يبحث في الباب الثاني والثالث في المقومات الاساسية للمجتمع المصري وفي حقوق المواطنين وواجباتهم وفي الحريات العامة ، ينتقل في الباب الخامس الى تنظيم السلطات العامة فيقر ان **السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة** الذي ينتخبه الشعب بالانتخاب السري العام لخمس سنوات . وينص على اجتماع المجلس في دورة سنوية عادية تدوم سبعة اشهر كما ينص على دورات غير عادية .

ونص الدستور على **ان اقتراح القوانين يعود الى رئيس الجمهورية او الى اي عضو من اعضاء المجلس .**

ويلاحظ في هذا الدستور انه على الرغم من مزجه بين النظام الرئاسي

والنظام النيابي قد جعل الوزراء مسؤولين امام مجلس الامة بحيث يلزمون بالاستقالة عند سحب الثقة منهم.

واخيراً نص الدستور على انه يصبح نافذاً بعد موافقة الشعب عليه في الاستفتاء الذي يجري في ٢٣ حزيران ١٩٥٦ .

وفي هذا التاريخ تمت الموافقة عليه باستفتاء شعبي كما تمت الموافقة على تعيين المرشح الوحيد لرئاسة الجمهورية جمال عبد الناصر رئيساً للجمهورية .

٢ — سوريا :

كانت سوريا قبل الحرب العالمية الاولى تحت الحكم العثماني . وقد اسهمت في الثورة العربية على العثمانيين وكانت ضحية من ضحايا معاهدة سيكس — بيكو .

فما ان انتهت الحرب حتى احتلت كتائب الثورة العربية مدينة دمشق واعلن قائدها الامير فيصل تأليف الدولة العربية في الشام بتاريخ ٥ تشرين الاول سنة ١٩١٨ . ثم في ٧ آذار سنة ٩٢٠ اعلن المؤتمر السوري فيصل ملكا على سوريا .

ولكن المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الامم اقر نظام الانتداب على سوريا ولبنان فرفض السوريون الخضوع لاحكام هذا الميثاق وانقلب المؤتمر السوري الى جمعية تأسيسية اعلنت الدستور في ٣ تموز سنة ٩٢٠ وهو ينص على حكومة مستقلة برلمانية اساسها الانتخاب الشعبي ، واعلن برلمان مؤلف من مجلسي الشيوخ والنواب .

فاقدم الفرنسيون بقيادة الجنرال غورو على احتلال سوريا وانهاء الحكم العربي وشرع بحكم الانتداب الذي قسم البلاد السورية الى ثلاث دويلات مجموعة باسم الاتحاد السوري .

وبعد سنوات من الحكم الارهابي جرى البحث في وضع الدستور فاراد

الفرنسيون ان يضعوه على هواهم كما فعلوا في لبنان فرفض السوريون ذلك وظل الوضع مجمدا حتى قامت ثورة جبل الدروز سنة ١٩٢٥ التي شملت معظم البلاد السورية ودامت نحو سنتين .

وفي سنة ١٩٢٨ جرت انتخابات الجمعية التأسيسية لوضع الدستور ففاز الوطنيون ووضعوا دستوراً لم يرق للفرنسيين ، فحل المفوض السامي الجمعية التأسيسية وعدل مشروع الدستور بما يتلاءم مع مصالح الانتداب وارجأ وضعه موضع التنفيذ حتى سنة ١٩٣٢ .

وفي هذه السنة جرت الانتخابات النيابية ففاز الوطنيون واستلموا الحكم .
وفي سنة ١٩٣٣ عرض الفرنسيون على مجلس النواب مشروع معاهدة فرفضها . فعطل المفوض السامي الحياة النيابية . وظلت معطلة حتى سنة ١٩٣٦ اذ عادت المفاوضات بين فرنسا والوطنيين السوريين الذين اضطروا للقبول ببعض التعديلات ولكن فرنسا لم تصدق على المعاهدة بسبب المعارضة خارج البرلمان الفرنسي وداخله .

وفي سنة ١٩٣٩ اعطت فرنسا الى تركيا سنجق الاسكندرونة مع انطاكية دون استشارة السوريين وحل مجلس النواب السوري . وبعد بضعة اشهر اشتعلت الحرب العالمية الثانية .

وفي سنة ١٩٤١ دخلت جيوش فرنسا الحرة وبريطانيا سوريا ولبنان بعد ان اعلنت الدولتان استقلال البلدين وانتهاء عهد الانتداب . وفي ٢٥ آذار سنة ٩٤٣ اصدر الجنرال كاترو قراراً بعودة الحياة النيابية ، فجرت الانتخابات وفاز الوطنيون .

وقرر مجلس النواب السوري عدم نفاذ التعديلات التي اقرها الفرنسيون على دستور سنة ٩٣٠ فكان هذا التصرف مع غيره سبباً في تجدد الخلاف بين السوريين والفرنسيين فاقدم هؤلاء سنة ١٩٤٥ على قصف دمشق ثلاثة ايام . ولكن تدخل بريطانيا واميركا والاتحاد السوفياتي وضع حداً لاعمال العنف

الفرنسية . وفي آذار سنة ٩٤٦ وضعت اتفاقية الجلاء ونفذت في نيسان سنة ٩٤٦ وتم استقلال سوريا وتحررها الكامل من النفوذ الاجنبي .

وبعد كارثة فلسطين تعرضت سوريا لثلاث انقلابات عسكرية كان آخرها في عهد اديب الشيشكلي الذي اضطر تحت ضغط الجيش والحركات الشعبية ان يترك البلاد في ٢٥ شباط سنة ١٩٥٤ .

وكانت قد تألفت سنة ٩٥٠ جمعية تأسيسية وضعت دستوراً في ٥ ايلول سنة ٩٥٠ ينص على النظام البرلماني ولكن هذا الدستور الغي في عهد الشيشكلي بدستور ٢١ حزيران سنة ٩٥٣ فلما انتهى الحكم العسكري في سوريا اعيد العمل بدستور سنة ١٩٥٠ الذي ظل قائماً حتى اعلان الوحدة مع مصر .

ولقد نص هذا الدستور على ان سوريا جمهورية مستقلة عربية ديمقراطية برلمانية وانها جزء من الامة العربية وان دين رئيسها الاسلام وان الفقه الاسلامي هو المصدر الرئيسي للتشريع .

وناط الدستور السلطة التشريعية بمجلس النواب الذي ينتخب لمدة اربع سنوات وتكون الحكومة مسؤولة امامه .

وفي شباط سنة ١٩٥٨ اتحدت سوريا ومصر في دولة واحدة اطلق عليها اسم الجمهورية العربية المتحدة .

وفي ٥ آذار سنة ١٩٥٨ اعلن الدستور المؤقت للجمهورية الجديدة الذي لا يزال نافذاً حتى اليوم بانتظار الدستور الذي سيتولى وضعه مجلس الامة المؤلف من اعضاء من مجلس النواب السوري ومجلس الامة المصري .

وهذا الدستور الموقت واللائحة الداخلية لمجلس الامة هما موضوع بحثنا في الفصول التالية :

الفصل الثاني

الدستور الموقت

يتألف الدستور الموقت الصادر في ٥ آذار سنة ١٩٥٨ من ثلاث وسبعين مادة مقسمة على سبعة ابواب .

ولم يأخذ هذا الدستور ، كدستور سنة ١٩٥٦ ، بصورة من صور النظام النيابي المعروفة ، اي نظام حكومة الجمعية النيابية المطبق في سويسرا ، او النظام الرئاسي المطبق في الولايات المتحدة الاميركية ، او النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور المصري في عهد الملكية .

بل ابتكر نظاماً جديداً مستمداً من واقع الشعب وبيئته . وهو يقوم على المزج بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني .

ويتجلى هذا المزج فيما تناوله الدستور من بحث في العلاقات بين مختلف السلطات مستهدفاً بذلك امرين :

١ – معالجة ضعف السلطة التنفيذية مع خلق سلطة رابعة جديدة بجانب سلطات الدولة الثلاث هي سلطة الناخبين .

٢ – تقوية السلطة التشريعية تجاه السلطه التنفيذية .

وبذلك يتحقق التوازن في ظل نظام حكم سليم .

تنص المادة الاولى من الدستور ان الدولة العربية المتحدة جمهورية ديمقراطية مستقلة ذات سيادة وشعبها جزء من الامة العربية .

وتنص المادة الثانية على الجنسية وشروط اكتسابها .

وخصص الباب الثاني للبحث في المقومات الاساسية للمجتمع والباب الثالث للحريات العامة والحقوق والواجبات .

اما الباب الثالث فقد نص على نظام الحكم . فالفصل الاول يتعلق برئيس الدولة . اما الفصل الثاني فيتعلق بالسلطة التشريعية وهذه نصوص مواده الثلاثين :

المادة ١٣ — يتولى السلطة التشريعية مجلس يسمى مجلس الامة ، يحدد عدد اعضائه ويتم اختيارهم ، بقرار من رئيس الجمهورية ويشترط ان يكون نصفهم على الاقل من بين اعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الامة المصري .

مادة ١٤ — يتولى مجلس الامة مراقبة اعمال السلطة التنفيذية على الوجه المبين في هذا الدستور .

مادة ١٥ — يجب الا تقل سن عضو مجلس الامة عن ثلاثين سنة ميلادية .

مادة ١٦ — مقر مجلس الامة مدينة القاهرة ، ويجوز دعوته للانعقاد في جهة اخرى بناء على طلب رئيس الجمهورية .

مادة ١٧ — يدعو رئيس الجمهورية مجلس الامة للانعقاد ويفض دورته .

مادة ١٨ — لا يجوز ان يجتمع مجلس الامة ، دون دعوة ، في غير دور الانعقاد والا كان اجتماعه باطلا وبطلت بحكم القانون القرارات التي تصدر منه .

مادة ١٩ — يقسم عضو مجلس الامة امام المجلس في جلسة علنية ، قبل ان يتولى عمله ، اليمين الآتية : «اقسم بالله العظيم ان احافظ على

الجمهورية العربية المتحدة ونظامها ، وان ارعى مصالح الشعب ومصالح الوطن ، وان احترم الدستور والقانون » .

مادة ٢٠ — ينتخب مجلس الامة في اول اجتماع عادي له رئيساً ووكيلين .

مادة ٢١ — جلسات مجلس الامة علنية . ويجوز انعقاده في جلسة سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية او عشرين من اعضائه ثم يقرر المجلس ما اذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح امامه تجري في جلسة علنية او سرية .

مادة ٢٢ — لا يصدر قانون الا اذا اقره مجلس الامة، ولا يجوز تقرير مشروع قانون الا بعد اخذ الرأي فيه مادة مادة .

مادة ٢٣ — يضع مجلس الامة لائحته الداخلية لتنظيم كيفية ادائه لاعماله .

مادة ٢٤ — لكل عضو من اعضاء مجلس الامة ان يوجه الى الوزارة اسئلة او استجوابات . وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة ايام على الاقل من يوم تقديمه ، وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير .

مادة ٢٥ — يجوز لعشرين من اعضاء مجلس الامة ان يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي فيه .

مادة ٢٦ — لمجلس الامة ابداء رغبات او اقتراحات للحكومة في المسائل العامة .

مادة ٢٧ — انشاء الضرائب العامة او تعديلها او الغاؤها لا يكون الا بقانون ولا يعفى من ادائها في غير ذلك من الضرائب او الرسوم الا في حدود القانون .

مادة ٢٨ — ينظم القانون القواعد الاساسية لجباية الاموال العامة واجراءات صرفها .

مادة ٢٩ – لا يجوز للحكومة عقد قرض او الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة في سنة او سنوات مقبلة الا بموافقة مجلس الامة .

مادة ٣٠ – لا يجوز منح احتكار الا بقانون والى زمن محدود .

مادة ٣١ – يعين القانون طريقة اعداد الميزانية وعرضها على مجلس الامة كما يحدد السنة المالية .

مادة ٣٢ – يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الامة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة اشهر على الاقل لبحثه واعتماده . وتقر الميزانية باباً باباً . **ولا يجوز لمجلس الامة اجراء اي تعديل في المشروع** الا بموافقة الحكومة .

مادة ٣٣ – تجب موافقة مجلس الامة على نقل اي مبلغ من باب الى آخر من ابواب الميزانية وكذلك على كل مصروف غير وارد بها او زائد على تقديراتها .

مادة ٣٤ – الميزانيات الملحقة تجري عليها الاحكام الخاصة بالميزانية العامة .

مادة ٣٥ – ينظم القانون الاحكام الخاصة بميزانية الهيئات العامة الاخرى .

مادة ٣٦ – لا يجوز في اثناء دورة انعقاد مجلس الامة وفي غير حالة التلبس بالجريمة ان تتخذ ضد اي عضو من اعضائه اية اجراءات جنائية الا باذن المجلس . وفي حالة اتخاذ اي من هذه الاجراءات في غيبة المجلس يجب اخطاره بها .

مادة ٣٧ – لا يجوز اسقاط عضوية احد من اعضاء مجلس الامة الا بقرار من المجلس باغلبية ثلثي اعضائه بناء على اقتراح عشرين من الاعضاء ، وذلك اذا فقد الثقة والاعتبار .

مادة ٣٨ – لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الامة فاذا حل المجلس وجب تشكيل المجلس الجديد ودعوته للانعقاد خلال ستين يوماً من تاريخ الحل .

مادة ٣٩ – اذا قرر مجلس الامة عدم الثقة باحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة . ولا يجوز عدم الثقة بالوزير الا بعد استجواب موجه اليه . ويكون الطلب بناء على اقتراح عشرين عضواً من اعضاء المجلس . ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة ايام على الاقل من تقديمه . ويكون سحب الثقة من الوزير باغلبية اعضاء المجلس .

مادة ٤٠ – لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الامة وتولي الوظائف العامة ويحدد القانون احوال عدم الجمع الاخرى .

مادة ٤١ – لا يجوز لأي عضو من اعضاء مجلس الامة ان يعين في مجلس ادارة شركة في اثناء مدة عضويته الا في الأحوال التي يحددها القانون .

مادة ٢٢ – لا يجوز لأي عضو من أعضاء مجلس الأمة في اثناء مدة عضويته ان يشتري او يستأجر من اموال الدولة او يؤجرها او يبيعها شيئاً من امواله او ان يقاضيها عليه .

مادة ٤٣ – يتقاضى اعضاء مجلس الامة مكافأة يحددها القانون .

ويبحث الفصل الثالث في السلطة التنفيذية والفصل الرابع في القضاء .

اما الباب الخامس والسادس فقد خصصا للاحكام العامة والاحكام الانتقالية.

الفصل الثالث

النظام الداخلي

اللائحة الداخلية الموقتة لمجلس الامة

ان النظام الداخلي لمجلس الامة في الجمهورية العربية المتحدة قد اطلق عليه اسم « اللائحة الداخلية الموقتة » انسجاماً مع دستور ١٩٥٨ الموقت .

وهو يتألف من مائتين واربعين مادة موزعة على ستة عشر باباً .

وبيدو لمن يطالع هذا النظام ان اهم مصادره هو النظام الفرنسي ، لذلك لم نجد فروقاً ذات بال بينه وبين النظام اللبناني بالنظر لاتحاد المصدر .

واننا تسهيلاً للبحث والمراجعة سنتبع تقسيمات الكتاب في ايراد النصوص والتعليق عليها عند الحاجة .

النبذة الاولى

مكتب المجلس واجهزته

١ - تشكيل المكتب

أ - المكتب الموقت : وقد سمي مكتب السن : (المواد ١ - ٧) .

عند افتتاح الجلسة الاولى لمجلس الامة، يشغل كرسي الرياسة اكبر الاعضاء الحاضرين سناً . ويتولى امانة السر اصغر عضوين من اعضاء المجلس الحاضرين سناً . ومن هؤلاء يكون المكتب المؤقت .

ب - المكتب الدائم :

يكون للمجلس مكتب يشكل من الرئيس والوكيلين وثمانية امناء سر .

ج - كيفية انتخاب المكتب :

انتخابات اعضاء المكتب سرية وتجري في جلسة علنية . وهي فردية بالنسبة الى الرئيس . وبالقائمة بالنسبة الى الآخرين . وتجري بالتعاقب للرئيس فالوكيلين فامناء للسر .

تقدم الترشيحات لعضوية المكتب الى الرئيس ، وتعلن للمجلس .

وفي جميع الاحوال تجري عملية الانتخاب بالنسبة الى الرئيس والوكيلين، ولو لم يتقدم للترشيح الا العدد المطلوب ، اما بالنسبة الى امناء السر فيعلن انتخابهم اذا لم يتقدم للترشيح الا العدد المطلوب .

يتم انتخاب الرئيس والوكيلين بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء الحاضرين اما انتخاب امناء السر فيتم بالاغلبية النسبية .

وتنص المادة الثامنة على ان الاولوية عند تساوي الاصوات لمن تعينه القرعة .

٢ - في اختصاصات المكتب

١ - الاختصاصات الافرادية :

أ - الرئيس - رئيس المجلس هو الذي يمثله ويتكلم باسمه وفقاً لارادته ، ويشرف على تطبيق احكام الدستور وقانون مجلس الامة واللائحة الداخلية فيه، ويحافظ على امنه ونظامه ، وهو الذي يفتتح الجلسات ، ويرأسها ، ويعلن انتهاءها، ويضبطها، ويدير المناقشات، ويأذن بالكلام، ويحدد موضوع البحث، ويوجه نظر المتكلم الى المحافظة على حدود الموضوع .

وله ان يوضح او يستوضح مسألة يراها غامضة ، ويوجه الاسئلة ، ويعلن ما يصدره المجلس من القرارات ، ويراقب اعمال امناء السر ، ويشرف بوجه عام على حسن سير اعمال المجلس جميعها .

يعد الرئيس جدول اعمال الجلسات ويعلنه ، ويخطر به الاعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة .

يتولى رئيس المجلس الاشراف على الامانة العامة وعلى جميع شؤونه الادارية.

يكون لرئيس المجلس السلطات المخولة للوزير ووزير الخزانة المنصوص عليها في القوانين واللوائح . اما المسائل التي يجب ان يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية ، وكذلك المسائل التي تقضي فيها القوانين واللوائح باخذ رأي وزارة الخزانة او ديوان الموظفين او اية جهة اخرى او موافقتها ، فتتولاها هيئة المكتب التنفيذية .

ب – وكيلا الرئيس :

اذا غاب الرئيس ، تولى رياسة الجلسات احد الوكيلين بالتناوب ، فاذا غاب كلاهما تولى الرياسة اكبر الاعضاء الحاضرين سناً . وللرئيس عند غيابه ، ان يفوض الوكيلين او احدهما في كل اختصاصاته الاخرى او بعضها .

ج – امناء السر :

يقوم امناء السر بمراقبة تحرير مضابط الجلسات ويوقعون عليها ، ويتلقون اقتراحات الاعضاء ويتولون قيد اسماء من يطلب الاذن في الكلام بحسب ترتيب طلباتهم ، وجمع الاصوات وفرزها ورصد نتائج الاقتراع ، وتنفيذ كل تنبيه صادر بالمحافظة على النظام ، وبوجه عام يقومون بكل ما يطلب منهم الرئيس القيام به من الاعمال .

يتولى امانة السر ، في كل جلسة اثنان من امناء السر بالتناوب ولكل منهما ان يشترك في المناقشات ، بشرط ان يتخلى عن مقعده في امانة السر .

٢ – الاختصاصات الجماعية :

يتولى مكتب المجلس الإشراف على اعماله ومناقشاته ، وذلك وفقاً لاحكام هذه اللائحة .

الهيئة التنفيذية :

تنص المادة ١٦ من اللائحة الداخلية على تأليف هيئة تنفيذية لمكتب المجلس من الرئيس والوكيلين تشرف على شؤون المجلس الادارية وتباشر اختصاصاتها المنصوص عليها في هذه اللائحة .

واهم هذه الاختصاصات: ١ – درس وتحضير ميزانية المجلس وتنظيم حساب الصرف والجرد ووضع الحساب الختامي وسنأتي على هذا الموضوع عند البحث في ميزانية المجلس .

(٢) وضع لائحة بالاحكام التفصيلية الخاصة بشؤون موظفي المجلس وعماله ونظام الاعمال الادارية .

اجتماعات مكتب المجلس :

يجتمع المكتب بناء على دعوة الرئيس، او بناء على طلب خمسة من اعضائه، واجتماعاته سرية. ولا يجوز ان يحضر اجتماعاته من غير اعضائه الا الامين العام للمجلس او من يقوم مقامه ولا تكون اجتماعاته صحيحة الا اذا حضرها اغلبية اعضائه، وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة. فاذا تساوت الاصوات رجح رأي الجانب الذي منه الرئيس .

الامانة العامة للمجلس

اولاً – تشكيل الامانة العامة :

١ – **الامين العام** : الامين العام لمجلس الامة هو الرئيس المباشر لجميع موظفي المجلس وعماله . وهم تابعون له ومسؤولون امامه وهو يتولى السلطات المخولة في القوانين واللوائح لوكيل الوزارة ويعين بقرار من هيئة المكتب التنفيذية بناء على ترشيح الرئيس ويخطر المجلس بذلك (المواد ٢٣٠ و٢٢٩) .

ويختص الامين العام بحضور جلسات المجلس والاشراف على جميع ادارات الامانة العامة واقسامها وهو مسؤول امام الرئيس عن حسن سير الاعمال فيها.

٢ – الموظفون:

الى ان توضع القواعد التي تسري على موظفي المجلس وعماله ، تطبق عليهم بصفة عامة القواعد الخاصة بموظفي الدولة وعمالها في الاقليمين فيما لا يتعارض مع احكام هذه اللائحة ومع اية قاعدة تنظيمية تضعها هيئة المكتب التنفيذية . كما تسري عليهم احكام القوانين الخاصة بالمعاشات .

ثانيا – اعمال الامانة العامة :

١ – ان هيئة المكتب التنفيذي مكلفة وضع لائحة بنظام الاعمال الادارية ولكن العمل الرئيسي الذي تقوم به الامانة العامة هو تنظيم مضابط الجلسات.

٢ – مضابط الجلسات :

يحرر لكل جلسة مضبطة يدون بها تفصيلاً جميع اجراءات الجلسة ، وما عرض فيها من موضوعات ، وما دار من مناقشات ، وما صدر من قرارات، واسماء الاعضاء في كل اقتراع بالنداء بالاسم مع بيان رأي كل منهم .

أ – تصحيح المضابط :

توزع المضبطة على الاعضاء بمجرد طبعها وتعرض على المجلس للتصديق عليها بعد اربع وعشرين ساعة على الاقل من توزيعها .

ولكل عضو كان حاضراً الجلسة التي يراد التصديق على مضبطتها ان يطلب اجراء ما يراه من تصحيح . ومتى صدر قرار المجلس بقبول التصحيح يثبت في مضبطة الجلسة التي صدر فيها، وتصحح بمقتضاه المضبطة السابقة. ولا يجوز طلب اجراء اي تصحيح في المضبطة بعد التصديق عليها .

ويكتفى بتصديق الرئيس على مضابط الجلسات الاخيرة لدور الانعقاد التي لم يتم تصديق المجلس عليها [1] .

ب – التصديق على المضبطة :

بعد التصديق على المضبطة ، يوقع عليها من رئيس المجلس واميني سرالجلسة والامين العام ، وتحفظ بسجلات المجلس ، وتنشر في ملحق خاص بالجريدة الرسمية .

(١) انظر اجتهاد مكتب مجلس النواب اللبناني صفحة ٨٥ .

ج – المضبطة الموجزة :

يعد في نهاية كل جلسة موجز لمضبطتها ، يبين بـه بصفة عامة الموضوعات التي عرضت على المجلس ، وما دار فيه من مناقشات ومـا اتخذ من قرارات .

النبذة الثانية

تحقيق صحة النيابة

بما ان الدستور الموقت نص على اختيار النواب لمجلس الامة من قبل رئيس الجمهورية من بين اعضاء مجلسي الاقليمين الشمالي (سوريا) والجنوبي (مصر)، وكانت الاحكام المتعلقة بانتخاب تتمة اعضاء المجلس ، احكاماً موقتة بانتظار وضع الدستور الجديد وجميع القوانين المتممة له ، لذلك لم نر فائدة في بحث موضوع تحقيق صحة النيابة .

النبذة الثالثة

لجان المجلس

اولاً – تشكيل اللجان :

١ – عدد اللجان :

تؤلف بالمجلس اللجان الآتية لبحث المشروعات والاقتراحات والمسائل التي يحيلها المجلس او رئيسه اليها :

١ – لجنة الشؤون الدستورية واللائحة الداخلية
٢ – لجنة شؤون الميزانية والحساب الختامي
٣ – لجنة الشؤون المالية والاقتصادية
٤ – لجنة الشؤون القانونية والعدل .

٥ ـ لجنة شؤون الدفاع .

٦ ـ لجنة شؤون الامن الداخلي

٧ ـ لجنة شؤون الادارة المحلية

٨ ـ لجنة الشؤون العربية

٩ ـ لجنة الشؤون الخارجية

١٠ ـ لجنة شؤون التربية والتعليم

١١ ـ لجنة التوجيه القومي

١٢ ـ لجنة التجارة الداخلية والخارجية والتموين

١٣ ـ لجنة التخطيط

١٤ ـ لجنة الخدمات الاجتماعية والاسرة

١٥ ـ لجنة العمل والعمال

١٦ ـ لجنة الصناعة والكهرباء

١٧ ـ لجنة المرافق العامة والمواصلات

١٨ ـ لجنة الشؤون الزراعية

١٩ ـ لجنة شؤون الري والاشغال

٢٠ ـ لجنة الشؤون الصحية

٢١ ـ لجنة التعاون

٢٢ ـ لجنة الفنون والآداب والعلوم والثقافة

٢٣ ـ لجنة رعاية الشباب .

٢٤ ـ لجنة الاقتراحات والعرائض

٢٤ ـ لجنة حسابات المجلس .

وللمجلس ان يكون لجاناً اخرى لاغراض معينة ، او ان يستغني عن بعض هذه اللجان ، او يدمج عمل لجنتين او اكثر في لجنة واحدة .

تشكل كل لجنة من هذه اللجان من عدد من الاعضاء يحدده المجلس لا يقل عن خمسة عشر عضواً .

٢ ـ **مدة اللجان** : تنتخب اللجان مبدئياً للدور التشريعي بكامله، ولكن للمجلس بناء على اقتراح المكتب ان يقرر في مطلع دور الانعقاد الاول من كل عام ما يراه من تعديلات في تشكيل اللجان .

٣ ـ كيفية انتخاب اللجان :

في اول دور لانعقاد المجلس ، تجري عملية اختيار المجلس لاعضاء اللجان بأن يرشح كل عضو نفسه للجنة التي يرى صلاحيته للاشتراك في اعمالها ويتلقى مكتب المجلس هذه الطلبات . ويتولى اعداد قوائم بالترشيحات التي يراها لكل لجنة . وتعلن هذه القوائم قبل موعد الجلسة التي تعرض فيها الترشيحات ، ثم يعرضها الرئيس على المجلس للموافقة عليها بصفة عامة . وفي حالة عدم الموافقة ، يجري الانتخاب بالقائمة وبالاغلبية النسبية للقوائم التي لم يقرها المجلس .

ثانياً ـ اعمال اللجان :

١ ـ جهاز اللجان :

تنتخب كل لجنة في مطلع دور الانعقاد الاول من كل عام من بين اعضائها ، رئيساً ووكيلا واميناً للسر . واذا غاب الرئيس والوكيل او امين السر انتخبت اللجنة من يقوم مقامه مؤقتاً . ويكون لكل من وكيل المجلس رئاسة اللجنة التي هو عضو فيها .

ا ـ **الرئيس** ـ يقوم رئيس كل لجنة بادارة اعمالها .

ب ـ **وكيل الرئيس** ـ ويحل الوكيل محل الرئيس عند غيابه .

ج ـ **امين السر** ـ يتولى امانة السر امين سر يعاونه واحد او اكثر من موظفي المجلس . واهم مهام امانة السر مهمة تنظيم المحضر .

فالمادة ٨٠ تنص :

يحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه اسماء الاعضاء الحاضرين والغائبين وملخص المناقشات ونصوص القرارات ويوقعه رئيس اللجنة وامين سرها وسكرتيرها الموظف .

٢ – جلسات اللجان :

أ – اللجان :

تنعقد اللجان بناء على دعوة من رئيسها ، اوبناء على دعوة من رئيس المجلس ، ويجب دعوتها للانعقاد اذا طلب ذلك ثلث اعضائها .

وتكون دعوة اللجنة قبل موعد انعقادها بأربع وعشرين ساعة على الاقل ، ويخطر الاعضاء بجدول اعمال الجلسة .

لايحول تأجيل المجلس لجلساته دون انعقاد اللجان لانجاز ما لديها من اعمال ولرئيس المجلس ان يدعو اللجان للاجتماع فيما بين ادوار الانعقاد اذا رأى محلاً لذلك ، اوبناء على طلب الحكومة .

ب – نصاب الجلسات :

لا يكون انعقاد جلسات اللجان صحيحاً الا بحضور ثلث اعضائها .

ج – حضور الوزير :

للوزراء ووكلاء الوزارات لشؤون مجلس الامة حضور جلسات اللجان . وللجان ان تطلب ، عن طريق رئيس المجلس ، دعوة الوزير ذي الشأن لحضور جلساتها . وللوزير ان يستصحب معه ، او ان ينيب عنه ، احد كبار الموظفين .

د – طبيعة جلسات اللجان : جلسات اللجان سرية ، الا ان المقصود بكلمة سرية هو عدم اباحتها للجمهور .

٣ – جدول اعمال اللجان :

لجنة الاقتراحات – احالة الاوراق : يحال كل مشروع قانون يقترحه عضو أو أكثر الى لجنة لفحصه وابداء الرأي في جواز نظر المجلس فيه (المادة ٦ من قانون مجلس الامة) وهذه المادة المعروفة بالنظام الفرنسي Formalités de prise en considération لاتطبق على مشاريع رئيس الجمهورية (المادة ٥ من قانون مجلس الامة)

يبعث رئيس المجلس الى اللجان جميع الاوراق المتعلقة بالمسائل المحالة اليها ولاعضاء المجلس حق الاطلاع عليها ، وان ينقلوا صوراً بموافقة رئيس اللجنة .

ب – اضبارة المشروع :

للجان ولأي عضو من اعضاء المجلس ان يطلب – عن طريق رئيس المجلس – من اي وزير معلومات او ايضاحات تختص بالموضوعات المعروضة عليها . وتكون من اختصاص وزارته او المصالح التابعة لها .

ج – المذاكرة والمناقشة :

تتبع في اللجنة الاصول المعينة للمناقشة في جلسات المجلس العلنية .

وتنص المادتان ٨٤ و ٨٥ من اللائحة الداخلية على ان :

« لكل عضو من اعضاء المجلس حضور جلسات اللجان التي ليس عضواً فيها لسماع مناقشاتها بشرط الا يتدخل في المناقشة ، والا يبدي ملاحظة ما ، والا يحضر عند اخذ الآراء »

« لكل عضو بدا له رأي او تعديل في مشروع محال الى لجنة ليس عضواً فيها ان يبعث به كتابة الى رئيس اللجنة لعرضه عليها ، وله ان يحضر في جلسة تعينها اللجنة ليبين عرضه دون ان يكون له صوت معدود في المداولات »

د ـ التصويت :

مر بنا ان جلسات اللجان لا يكون انعقادها صحيحاً الا بحضور ثلث اعضائها . على ان قراراتها لا تكون صحيحة الا بحضور اغلبية اعضائها جميعاً . وتصدر القرارات بالاغلبية المطلقة لهؤلاء الحاضرين واذا تساوت الاصوات اعتبر الموضوع المطروح مرفوضاً ويشار الى ذلك في تقرير اللجنة (المادة ٧٩)

هـ ـ تقرير اللجنة :

على كل لجنة ان تقدم تقريراً عن كل موضوع يحيله المجلس اليها خلال شهر من تاريخ احالته عليها ، ما لم يحدد المجلس او اللائحة ميعاداً آخر . فاذا مضى الميعاد ولم يقدم التقرير ، فلرئيس المجلس ان يطلب من رئيس اللجنة بيان أسباب التأخير ، وتحديد المدة اللازمة لاتمام عملها ، ويعرض الرئيس الامر على المجلس ليقرر ما يراه .

يقدم التقرير الى رئيس المجلس لادراجه في جدول الاعمال ، ويجب طبع التقرير وتوزيعه على اعضاء المجلس قبل الجلسة المحددة لنظره بأربع وعشرين ساعة على الاقل .

يجب ان يشمل التقرير رأي اللجنة والموضوع المحال عليها واسبابه ورأي اللجنة التي يكون قد احيل اليها للاستئناس والآراء الاخرى التي ابديت في جلساتها بشأنه ، وان ترفق به نصوص المشروعات او الاقتراحات مع مذكراتها الايضاحية .

و ـ اللجان المشتركة :

للمجلس ان يحيل الموضوع المعروض عليه الى لجنتين او اكثر . وفي هذه الحالة تكون الرياسة وامانة السر لاكبر الرؤساء وامناء السر سناً .

ويجب لصحة الاجتماع المشترك حضور ثلث اعضاء كل لجنة على حدة على الاقل .

ولا تكون القرارات صحيحة الا بحضور اغلبية مجموع اعضاء اللجان المشتركة .

يجوز عند احالة الموضوع على لجنته المختصة ان يحال ايضاً على لجنة اخرى لتستأنس اللجنة برأيها فيه وكذلك يجوز للجنة الاصلية ان تستأنس برأي لجنة اخرى في الموضوع المحال عليها .

اذا رأت احدى اللجان انها مختصة بنظر موضوع ، احيل الى لجنة اخرى ، او رأت انها غير مختصة بالموضوع المحال عليها ، عرض الرئيس الامر على المجلس لاصدار قرار فيه .

ز ـ لجنة العرائض :

العرائض التي تقدم للمجلس يجب ان تكون موقعة من مقدم العريضة ومذكوراً بها محل اقامته وعمله ، وان تكون خالية من العبارات غير اللائقة.

واذا كانت العريضة باسم الجماعات ، فيجب ان تكون مقدمة من هيئات نظامية او اشخاص اعتبارية .

تقيد العرائض التي ترد الى المجلس في جدول عام بارقام متسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم ومحل اقامة مقدم العريضة وعمله وملخص موضوعها.

ولرئيس المجلس ان يأمر بحفظ العرائض التي لا تستوفي الشروط المذكورة.

تحال العرائض على لجنة العرائض . واذا كانت متعلقة بموضوع محال على احدى لجان المجلس ، احيلت على هذه اللجنة لفحصها مع الموضوع .

تفحص لجنة العرائض ما يحال عليها منها ، وتبين في تقريرها ما ترى ارساله منها الى الوزراء ، وما ترى احالته على لجنة مختصة ، وما ترى رفضه .

للمجلس ان يطلب الى الوزراء ان يقدموا اليه الايضاحات الخاصة بالعرائض التي احيلت عليهم .

يخطر مقدم العريضة بما تم فيها .

ح – التمانع في عضوية اللجان :

لا يجوز للعضو ان يشترك في اكثر من لجنتين الا بناء على قرار خاص من المجلس .

لا يجوز الجمع بين منصب الوزير او وكيل الوزارة لشؤون مجلس الامة وعضوية اللجان . كما لا يجوز الجمع بين عضوية المكتب وعضوية لجنة حسابات المجلس .

لا يجوز ان يجمع الوزير ، او نائب الوزير ، او وكيل الوزارة لشؤون مجلس الامة ، بين منصبه وبين عضوية مكتب المجلس .

النبذة الرابعة

اعمال مجلس الامة

اولاً – اجتماعات المجلس :

نصت المادة ١٧ من الدستور الموقت ان رئيس الجمهورية يدعو مجلس الامة للانعقاد ويفض دورته .

ونصت المادة ١٨ على انه لا يجوز ان يجتمع مجلس الامة ، دون دعوة ، في غير دور الانعقاد والا كان اجتماعه باطلاً وبطلت بحكم القانون القرارات التي تصدر منه .

ولم ينص الدستور ولا النظام الداخلي على عدد الدورات وعلى مدتها .
ولكن القانون رقم ٢٤٩ الصادر عن رئيس الجمهورية بتاريخ ١٩ تموز سنة ١٩٦٠ « في شأن مجلس الامة » قد نص في المادتين الاولى والثانية على ان : « يدعى مجلس الامة للانعقاد سنوياً لادوار عادية لا يقل عددها عن ثلاثة ويدوم دور

الانعقاد مدة شهر على الاقل . ويبدأ دور الانعقاد الاول قبل الخميس الثاني من شهر تشرين الثاني (نوفمبر) . ولا يجوز فض الدور الذي تدرس فيه الميزانية قبل اعتمادها .

يدعو رئيس الجمهورية مجلس الامة لاجتماع غير عادي ، وذلك في حالة الضرورة او بناء على طلب بذلك موقع من اغلبية اعضاء مجلس الامة .

ويعلن رئيس الجمهورية فض الاجتماع غير العادي بعد الانتهاء من جدول الاعمال الذي دعي من اجله .

ثانياً – نظام الجلسات : (المواد ٣١ – ٣٥)

١ – علنية الجلسات :

جلسات المجلس علنية ، ويجتمع في الساعة الخامسة من مساء ايام الاثنين والثلاثاء والاربعاء والخميس من كل اسبوع الا اذا قرر المجلس غير ذلك .

٢ – الجلسات السرية :

ينعقد المجلس في جلسة سرية اذا طلب ذلك رئيس الجمهورية ، او تقدم طلب بذلك من عشرين عضواً ، ثم يقرر المجلس ما اذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح امامه تجري في جلسة علنية او سرية .

عند انعقاد المجلس في جلسة سرية ، تخلى قاعته وشرفاته ممن رخص لهم بدخوله . ولا يجوز ان يحضر الجلسة احد من غير الاعضاء والوزراء ونواب الوزراء ، الا من يرخص لهم المجلس بذلك .

ليس لاحد من موظفي المجلس ، ما عدا الامين العام او من ينوب عنه ، حضور الجلسات السرية ، الا اذا اجاز المجلس ذلك .

متى زال سبب انعقاد المجلس في جلسة سرية ، اخذ الرئيس رأي المجلس في انهائها ، وعندئذ تعود الجلسة علنية .

للمجلس ان يقرر تحرير محاضر لجلساته السرية ويتولى ذلك الامين العام او من ينوب عنه ويوقعها رئيس المجلس ومن تولى امانة السر من الاعضاء ، وتحفظ بالامانة العامة للمجلس . ولا يجوز لغير الاعضاء او من لهم الحق في الحضور الاطلاع عليها ، وللمجلس في اي وقت ان يقرر نشر هذه المحاضر او بعضها .

٣ – جدول الاعمال :

يعد الرئيس جدول اعمال الجلسات ويعلنه ، ويخطر به الاعضاء والحكومة قبل انعقاد الجلسة .

لا يجوز المناقشة في موضوع غير وارد في جدول الاعمال الا بناء على طلب الحكومة او الرئيس وموافقة المجلس . او بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من عشرين عضواً على الاقل يوافق عليه المجلس .

ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة ، على ان للرئيس ان يأذن بالكلام لواحد من مؤيدي الطلب وواحد من معارضيه لمدة لا تزيد على خمس دقائق .

ثالثاً – المداولة (المذاكرة)

١ – عدد المداولات :

تجري مناقشة مشروعات القوانين في مداولة واحدة على انه يجوز ان تجري مداولة ثانية على الوجه المبين في هذه اللائحة .

يجب اجراء مداولة ثانية اذا تقدم طلب بذلك من الحكومة ، او مقرر اللجنة ، او رئيسها ، او عشرين عضواً على الاقل خلال الفترة المبينة في المادة السابقة . ويبين بالطلب المادة او المواد المراد تعديلها .

تقتصر المداولة الثانية على المناقشة في التعديلات المقترحة ، ثم يؤخذ الرأي على المواد التي اقترح تعديلها ، وبعدئذ يقترع على المشروع نهائياً .

٢ – المناقشة العامة :

تبدأ المداولة بمناقشة المبادىء العامة للمشروع اجمالاً ويجوز للرئيس ان يقرر تلاوة تقرير اللجنة قبل المناقشة اذا رأى محلاً لذلك .

اذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروع.

اما اذا وافق عليه من حيث المبدأ ، انتقل المجلس الى مناقشة المواد مادة مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها ، ويؤخذ الرأي على كل مادة . ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه .

لا يجوز الاقتراع نهائياً على مشروع القانون قبل مضي اربعة ايام على الاقل من انتهاء المداولة فيه .

٣ – التعديلات : (المواد ١٠٣ – ١١٢)

اذا ادخلت اللجنة تعديلات على مشروع قانون ، جاز لها قبل رفع تقريرها الى المجلس ان تحيله الى لجنة الشؤون القانونية والعدل لتبدي رأيها في صياغة المشروع ، وتنسيق مواده واحكامه . وتشير اللجنة في تقريرها الى رأي لجنة الشؤون القانونية والعدل .

لكل عضو عند نظر مشروع القانون ، ان يقترح التعديل او الحذف او الاضافة او التجزئة في المواد او فيما يعرض من تعديلات . ويجب ان يقدم التعديل كتابة قبل الجلسة التي ستنظر فيها المواد التي يشملها التعديل باربع وعشرين ساعة على الاقل .

ومع ذلك يجوز للمجلس ان يقرر النظر في التعديل اذا قدم قبل الجلسة مباشرة او اثناء الجلسة ، ويصدر قرار المجلس في ذلك بعد سماع ايضاحات مقدمة ودون مناقشة .

تخطر اللجنة بالتعديلات التي قدمها الاعضاء قبل الجلسة المحددة لنظر المشروع امام المجلس لبحثها . ويبين المقرر رأي اللجنة فيها اثناء المناقشة في الجلسة .

التعديلات التي قدمت قبل الجلسة مباشرة او اثناء الجلسة ، وقرر المجلس النظر فيها يعرضها الرئيس على المجلس وللمجلس – بعد سماع ايضاحات مقدمها – ان يقرر بحثها في الحال ، او احالتها الى اللجنة المختصة لبحثها ورفع تقرير عنها. وعلى اية حال يجب ان تحال الى اللجنة اذا طلب ذلك رئيسها او مقررها او الحكومة .

اذا قرر المجلس احالة التعديل الى اللجنة ، وجب عليها ان تقدم تقريرها في الميعاد الذي يحدده لها المجلس . واذا كان لهذا التعديل تأثير على باقي مواد المشروع ، اجل نظره حتى تنتهي اللجنة من عملها ، والا كان للمجلس ان يستمر في مناقشة باقي المواد .

لا يجوز الكلام في اقتراحات التعديل الا لصاحب الاقتراح ومعارض واحد ولمقرر اللجنة او رئيسها وللحكومة ، ما لم يقرر المجلس غير ذلك .

على انه لا يجوز الكلام في التعديلات التي وافقت عليها اللجنة الا اذا قدم اعتراض عليها ، وفي هذه الحالة يسري عليها حكم الفقرة السابقة .

وتعتبر التعديلات التي لم يتمسك بها مقدموها كأن لم تكن ، ولا تعرض للمناقشة .

بعد الانتهاء من مناقشة المادة والتعديلات المقدمة بشأنها ، يؤخذ الرأي على التعديلات اولاً ، ويبدأ الرئيس بأوسعها مدى وأبعدها عن النص الاصلي ثم يؤخذ الرأي على المادة في مجموعها .

اذا قرر المجلس حكماً في احدى المواد من شأنه اجراء تعديل في مادة سبق ان وافق عليها ، فله ان يعود الى مناقشة تلك المادة . وكذلك يجوز للمجلس – بناء على طلب الحكومة او اللجنة او احد الاعضاء – اعادة المناقشة في مادة سبق تقريرها اذا ابديت لذلك اسباب جديدة وذلك قبل انتهاء المداولة في المشروع .

اذا ادخل المجلس تعديلاً على مشروع القانون كما قدمته اللجنة ، فله قبل الاقتراع عليه نهائياً ان يحيله الى لجنة الشؤون القانونية والعدل لتبدي رأيها في صياغته وتنسيق احكامه . وعلى هذه اللجنة ان تقدم تقريرها في الموعد الذي يحدده لها المجلس . ولا يجوز بعدئذ مناقشة المشروع الا فيما يتعلق بالصياغة .

وللمجلس ان يكتفي في ذلك بسماع رأي رئيس لجنة الشؤون القانونية والعدل او من يقوم مقامه .

تسري الاحكام الخاصة بالتعديلات المقدمة في المداولة الاولى على ما يقدم من تعديلات اثناء المداولة الثانية .

٥ – اعادة النظر :

لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين . واذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون رده الى مجلس الامة في مدى ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس اياه . اذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً واصدر (المواد ٥٠ و٥١ و٥٢ من الدستور الموقت) .

رابعاً – المناقشات :

١ – المنبر

يتكلم من يؤذن له بالكلام وقوفاً من مكانه او على المنبر ، ما لم يدعه الرئيس للكلام من على المنبر . ولا يجوز له ان يوجه كلامه لغير الرئيس او هيئة المجلس .

ويتكلم المقرر من على المنبر دائماً .

٢ – الخطب :

لا يجوز التلاوة بغير اذن المجلس الا في التقارير ونصوص الاقتراحات والتعديلات وما يستأنس به من اوراق .

٣ – حق الكلام :

أ – تنظيم جدول الكلام وتبادل الدور :

يقيد امناء السر طلبات الكلام بحسب ترتيب تقديمها ، ولا يقبل طلب الكلام في موضوع محال الى احدى اللجان الا بعد تقديم تقريرها .

يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه حسب ترتيب طلباتهم وعند تشعب الآراء يأذن بالكلام لأحد المؤيدين ثم لأحد طالبي التعديل ثم لأحد المعارضين ، وهكذا بالتناوب حسب ترتيب كل فريق .

ولكل من طالبي الكلام ان يتنازل عن دوره لغيره ، وعندئذ يحل محله في دوره ، وذلك مع عدم الاخلال بحكم الفقرة السابقة .

ب – الاذن :

لا يجوز لاحد ان يتكلم في الجلسة الا بعد ان يطلب الكلام ويأذن له الرئيس . وليس للرئيس ان يرفض الاذن في الكلام لغير سبب تقتضيه احكام هذه اللائحة . وعند الخلاف على ذلك يؤخذ رأي المجلس ، ويصدر قراره في هذا الشأن دون مناقشة .

ج – تعدد الكلام :

مع مراعاة ما نصت عليه المادة السابقة ، لا يجوز للعضو ان يتكلم اكثر من مرتين في ذات الموضوع الا اذا اجاز المجلس ذلك .

د – المقاطعة :

لا يجوز لاحد مقاطعة المتكلم ، ولا ابداء اية ملاحظة اليه . والرئيس وحده هو صاحب الحق في ان يلفت نظر المتكلم في اية لحظة اثناء كلامه الى مراعاة اللائحة وذلك مع عدم الاخلال بما نصت عليه الفقرة الاخيرة من المادة ٤٦ .

٤ – حق الاولية بالكلام :

١ – الحكومة ورؤساء ومقررو اللجان :

الوزراء ونواب الوزراء ووكلاء الوزارات لشؤون مجلس الامة ومندوبو الحكومة غير مقيدين بترتيب الكلام الوارد في المادة السابقة ، فان لهم دائماً الحق في ان تسمع اقوالهم كلما طلبوا ذلك « المادة ٩ من قانون مجلس الامة» وكذلك رؤساء اللجان والمقررون خلال المناقشة في الموضوعات الصادرة عن لجانهم .

ب – اصحاب الاقتراحات :

لم تنص اللائحة الداخلية على حق الاولية لاصحاب الاقتراحات ولكن هذا الحق طبيعي يؤخذ به مع عدم وجود النص .

ج – اصحاب الاستجواب :

تنص المادة ١٦١ على انه في الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب يشرح المستجوب استجوابه . وهذا يعني ان له حق الاولية بالكلام في هذا الموضوع.

د – التعرض لشخص النائب :

تنص المادة ٤٦ على انه يؤذن بالكلام في الاحوال الآتية... ٤– الرد على قول يمس شخص طالب الكلام .

ه – تطبيق النظام :

وكذلك يؤذن اولاً لاجل توجيه النظر الى مراعاة احكام الدستور وقانون مجلس الامة واللائحة .

٥ – حق الرئيس بالكلام :

للرئيس ان يشترك في المناقشات ، وعندئذ يتخلى عن رئاسة الجلسة ولا يعود اليها حتى تنتهي المناقشة التي اشترك فيها (الفقرة الاخيرة من المادة ١٧)

٦ – قفل باب المناقشة :

يعلن الرئيس انهاء المناقشة بعد انتهاء طالبي الكلام من كلامهم .

للرئيس ان يقترح اقفال باب المناقشة اذا رأى ان الموضوع قد استوفى بحثه.

كما يجوز اقتراح اقفال باب المناقشة بناء على طلب كتابي موقع من عشرين عضواً على الاقل ويعرض هذا الاقتراح على المجلس .

لا يجوز ان يطرح على المجلس اقتراح اقفال باب المناقشة الا اذا كان قد تكلم في الموضوع المطروح اثنان من المعارضين على الاقل .

ويؤذن دائماً لعضو واحد بالكلام عقب المتكلم عن الحكومة .

لا يؤذن بالكلام في اقتراح اقفال باب المناقشة الا لواحد من معارضيه وواحد من مؤيديه ، وتكون الاولية في ذلك لمن كانوا قد طلبوا الكلام في الموضوع الاصلي ، ثم يصدر المجلس قراره باقفال باب المناقشة او الاستمرار فيها ، وذلك باغلبية الاعضاء الحاضرين فاذا تقرر انتهاء المناقشة ، اخذ الرأي على الموضوع الاصلي .

لا يجوز طلب الكلام بعد اقفال باب المناقشة وقبل اخذ الرأي الا لتحديد صيغة السؤال الواجب اخذ الرأي عليه .

خامساً – الاولية :

ان توجيه النظر الى مراعاة احكام الدستور وقانون مجلس الامة واللائحة وكذلك طلب التأجيل ، وتصحيح واقعة مدعي بها ، والرد على قول يمس شخص طالب الكلام ، تتمتع بحق الاولية على الموضوع الاصلي يترتب عليها وقف المناقشة فيه حتى يصدر قرار المجلس بشأنها (المادة ٤٦)

سادساً – اصول التصويت :

١ – النصاب والاغلبية :

لا يجوز للمجلس ان يتخذ قراراً إلا اذا حضر الجلسة اغلبية اعضائه، وفي غير

الحالات التي تشترط فيها اغلبية خاصة تصدر القرارات بالاغلبية المطلقة للحاضرين وعند تساوي الآراء يعتبر الموضوع الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً . (المادة ٤٥ من قانون مجلس الامة) .

ويجب قبل الشروع في اخذ الرأي التحقق من تكامل العدد المطلوب لصحة اعطاء الرأي كلما طلب ذلك .

٢ – حسبان الاغلبية

لا يعد الممتنعون عن اعطاء آرائهم من الموافقين على الموضوع او الرافضين له . فاذا تبين ان عدد الاعضاء الذين اعطوا اصواتهم فعلا يقل عن الاغلبية اللازمة لاصدار القرار ، اجل اخذ الرأي على الموضوع المعروض الى جلسة اخرى .

وفي الجلسة التالية تصدر القرارات بالاغلبية المطلقة لمن اعطوا اصواتهم فعلا ولو قل عددهم عن نصاب الاغلبية بسبب امتناع الآخرين عن اعطاء آرائهم .

٣ – تجزئة التصويت :

اذا تضمن الاقتراح المعروض عدة مسائل وطلب تجزئتها ، اخذ الرأي على كل منها على حدة .

٤ – التصويت الجماعي :

بعد اخذ الرأي على المشروع مادة مادة، يؤخذ الرأي على المشروع بمجموعه (الفقرة الثانية من المادة ٩٩) .

٥ – طرائق التصويت :

يؤخذ الرأي اولاً بطريقة رفع الايدي. فاذا لم يتبين الرئيس رأى الاغلبية أخذ الرأي بطريقة القيام والجلوس بان يطلب من المؤيدين القيام . فاذا لم تتبين النتيجة ، يعاد اخذ الآراء بطريقة عكسية بان يطلب من المعارضين القيام . واذا لم تتبين النتيجة مع ذلك ، تؤخذ الاراء بالنداء بالاسم .

يجب كذلك اخذ الرأي بالنداء بالاسم في الاحوال الآتية :

١) الاحوال التي يشترط فيها اغلبية خاصة .

٢) اذا طلب ذلك الرئيس او الحكومة .

٣) اذا تقدم بذلك طلب كتابي من عشرين عضوا على الاقل قبل الشروع في اخذ الآراء ، ويجب لقبول هذا الطلب التحقق من وجود مقدميه بالجلسة .

عند اخذ الرأي بالمناداة بالاسم ، يعبر العضو عن رأيه مجرداً بكلمة «نعم» او «لا» دون تعليق .

النبذة الخامسة

مازيات مجلس الامة التشريعية

يتولى السلطة التشريعية مجلس الامة (المادة ١٣ من الدستور الموقت) . ولا يصدر قانون الا اذا اقره مجلس الامة . ولا يجوز تقرير مشروع قانون الا بعد اخذ الرأي فيه مادة مادة (المادة ٢٢ من الدستور الموقت) .

غير انه يحق لرئيس الجمهورية ان يصدر أي تشريع او قرار مما يدخل اصلا في اختصاص مجلس الامة اذا دعت الضرورة الى اتخاذه في غياب المجلس على ان يعرض عليه فور انعقاده . فاذا اعترض المجلس على ما اصدره رئيس الجمهورية باغلبية ثلثي اعضائه سقط ما له من أثر من تاريخ الاعتراض . (المادة ٥٣ من الدستور الموقت) .

وقد عينت المواد ١١٣ الى ١١٦ من اللائحة الداخلية اصول مناقشة هذه التشريعات .

ان التشريع يبدأ بالاقتراح وينتهي بالنشر الذي يتولاه رئيس الجمهورية . فكيف يتم ذلك ؟

حق اقتراح القوانين :

١ – المبادرة البرلمانية

كل اقتراح بقانون يتقدم به احد الاعضاء يجب ان يكون مصوغاً في مواد موقعاً منه ومصحوباً بمذكرة ايضاحية ، ويقدم الرئيس لعرضه على المجلس في اقرب جلسة .

ا – قيود حق المبادرة :

لكل نائب حق اقتراح التعديل الذي يراه في اي مشروع مطروح على المناقشة . ولكن لا يجوز ان يعرض اقتراح التعديل في مشروع الميزانية لاخذ الرأي عليه الا اذا وافقت الحكومة عليه .

وتسري الاحكام المتعلقة بمناقشة الميزانية على الاعتمادات الاضافية والميزانيات المستقلة والملحقة . (المادتان ١٤٣ و ١٤٤) .

ب – التقييد الوقتي :

(المادة ٧ من قانون مجلس الامة والمادة ١٣٢ من اللائحة الداخلية) .

الاقتراحات بقوانين التي يرفضها المجلس او التي يستردها مقدموها لا يجوز تقديمها ثانية قبل انقضاء سنة . اما الاقتراحات بقرارات ، فلا يجوز اعادة تقديمها قبل مضي ثلاثة اشهر على صدور قرار المجلس فيها او استردادها .

ج – استرداد الاقتراح :

لكل عضو قدم اقتراحاً بقانون او بقرار ان يسترده ، ولو كان ذلك اثناء مناقشته ، فلا ينظر المجلس فيه الا اذا طلب احد الاعضاء الاستمرار فيه ، وايده في ذلك عشرة اعضاء على الاقل .

د – سقوط الاقتراح :

تسقط الاقتراحات المقدمة ممن زالت عضويته من الاعضاء .

٥ - قواعد الاعتبار Les formalités de prise en considération

كل اقتراح بقانون يجب احالته اولاً على لجنة الاقتراحات والعرائض لفحصه وابداء الرأي **في جواز نظر المجلس فيه او رفضه او ارجائه** . ولهـــا ان تشير على المجلس برفض الاقتراح بصفة عامة لاسباب تتعلق بالموضوع . فـاذا قرر المجلس نظر الاقتراح ، احاله على اللجنة المختصة . ولهذه اللجنة ـ قبل رفع تقريرها الى المجلس ـ ان تحيله على لجنة الشؤون القانونية والعدل لتبدي رايها في صياغته وتنسيق مواده واحكامه ، وتشير اللجنة في تقريرهـا الى رأي تلك اللجنة فيه .

٢ - المبادرة الحكومية :

لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين (المادة ٥٥ من الدستور) وتحـال مشاريع رئيس الجمهورية على المجلس بواسطة رئيسه فيعرضها الرئيس على المجلس ليقرر احالتها الى اللجـان . وللرئيس ان يحيلها على اللجنة مباشرة ويخطر المجلس .

اذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروع.

اما اذا وافق عليه من حيث المبدأ ، انتقل المجلس الى مناقشة المواد مـادة مادة بعد تلاوة كل منها والاقتراحات التي قدمت بشأنها ، ويؤخذ الرأي عـلى كل مادة ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه .

لا يجوز الاقتراع نهائياً على مشروع القانون قبل مضي اربعة ايام عـلى الاقل من انتهاء المداولة فيه .

النبذة السادسة

اختصاصات المجلس القضائية

ينحصر اختصاص المجلس في الأمور القضائية باحالة الوزير على المحاكمة عما يقع منه من جرائم في تأدية اعمال الوظيفة ويكون قرار مجلس الامة باتهام الوزير بناء على اقتراح مقدم من خمس اعضائه على الاقل . ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس (المادة ٤٩ من الدستور) .

النبذة السابعة

اختصاصات المجلس المالية

١ - ميزانية الدولة : (المادتان ١٣٤ و ١٤٤)

يحيل رئيس المجلس مشروع الميزانية العـامة للدولة والميزانيـات المستقلة والملحقة على لجنة شؤون الميزانية والحساب الختامي . ويخطر المجلس بذلك في اول جلسة .

تسري الاحكام الخاصة بمناقشة الميزانية العامة على الاعتمادات الاضافية ، او نقل مبلغ من باب الى باب من ابواب الميزانية . كما تسري على الميزانيـات المستقلة والملحقة .

٢ - ميزانية المجلس : (المواد ٢١٧ - ٢٢٤)

المجلس مستقل بميزانيته ، وتدرج رقماً واحداً في ميزانية الدولة .

تقوم هيئة المكتب التنفيذية بتحضير مشروع ميزانيـة المجلس . ويراعى في

ذلك تحديد المبالغ اللازمة لكل نوع من انواع المصروفات ، ثم يحيله الرئيس الى لجنة حسابات المجلس لبحثه ورفع تقرير للمجلس عنه .

بعد اقرار ميزانية المجلس يودع الاعتماد المخصص له في الجهة التي تختارها هيئة المكتب التنفيذية .

يتولى المجلس حساباته بنفسه ، وهو في ذلك غير خاضع لأية رقابة من من سلطة اخرى . وللرئيس ان يطلب الى رئيس ديوان المحاسبة ندب من يراه لوضع تقرير استشاري يرفع الى الرئيس عن طريقة تنفيذ ميزانية المجلس .

تضع هيئة المكتب التنفيذية القواعد الخاصة بتنظيم حسابات المجلس ونظام الصرف والجرد وغير ذلك من الشؤون المالية .

اذا لم تف المبالغ المدرجة في الميزانية لمقابلة مصروفات المجلس ، او اذا طرأ مصروف لم يكن منظوراً عند وضعها تضع هيئة المكتب التنفيذية بياناً بالاعتماد الاضافي المطلوب ويحيله الرئيس الى لجنة الحسابات لترفع تقريراً عنه للمجلس .

بعد نهاية السنة المالية تقوم هيئة المكتب التنفيذية بوضع الحساب الختامي لها، ثم يحيله الرئيس الى لجنة حسابات المجلس لبحثه ورفع تقرير المجلس عنه .

تقوم لجنة حسابات المجلس سنوياً بجرد اثاثه وادواته وغير ذلك من الاعمال التي تكون من اختصاصها بمقتضى اللائحة الادارية .

النبذة الثامنة

في اختصاصات المجلس بالرقابة

الاسئلة : (المواد ١٤٥ – ١٥٦)

لكل عضو ان يوجه الى الوزارة اسئلة للاستفهام عن امر يجهله او للتحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه للاستعلام عن نية الحكومة في امر من

الامور ، ولا يجوز ان يوجه السؤال الا من عضو واحد ولوزير واحد .

يجب ان يكون السؤال واضحاً ومقصوراً على الامور المراد الاستفهام عنها بدون اي تعليق ، وان يكون خالياً من العبارات غير اللائقة .

يقدم السؤال كتابة الى رئيس المجلس ، وهو يبلغه الى الوزير المختص . ويدرجه في جدول اعمال اقرب جلسة ، على ان يكون قد انقضى اسبوع على الاقل من تاريخ ابلاغه الى الوزير .

يجيب الوزير عن الاسئلة المدرجة في جدول الاعمال ، وله ان يطلب تاجيل الاجابة لجلسة تالية يحددها المجلس .

ومع ذلك ، فللوزير ان يطلب الاجابة عن سؤال وجه اليه في اول جلسة بعد ابلاغه ، ولو لم يدرج في جدول اعمالها . ويخطر الوزير الرئيس بذلك .

اذا كان موضوع السؤال خاصاً بمسائل محلية فللوزير بموافقة موجه السؤال ان يودع الاجابة مكتب المجلس وتثبت بالمضبطة .

للعضو الذي وجه السؤال دون غيره ان يستوضح الوزير ، وان يعلق على اجابته بايجاز مرة واحدة .

لايجوز تحويل السؤال الى استجواب في ذات الجلسة .

يخصص في اول الجلسة نصف ساعة للاسئلة، الا اذا قرر المجلس خلاف ذلك.

يجوز للعضو ان يقدم السؤال ويطلب الاجابة عنه كتابة . وفي هذه الحالة يرسل الوزير الاجابة الى رئيس المجلس خلال اسبوعين لتقديمها الى مقدم السؤال وللوزير ان يخطر رئيس المجلس بتأجيل اجابته لمدة لاتتجاوز شهراً . وتنشر هذه الاسئلة والاجوبة عنها بملحق مضبطة المجلس .

لا تنطبق الاجراءات السابقة الخاصة بالاسئلة على ما يوجه منها الى الوزراء اثناء مناقشة موضوع مطروح على المجلس ، فان للاعضاء ان يوجهوها في الجلسة شفوياً .

تسقط الاسئلة باستقالة الوزير وبانتهاء دور الانعقـاد ، على انه يجوز للعضو ان يجدد سؤاله باخطار كتابي يبعث به الى رئيس المجلس .

الاستجوابات : (المواد ١٥٧ — ١٦٨)

لكل عضو ان يوجـه الى الوزراء استجوابات لمحاسبتهم في شأن من شؤون وزاراتهم ، او في طريقة تنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها .

يقدم الاستجواب كتابة للرئيس، مبيناً به بصفة عامة وبايجاز، الموضوعات والوقائع التي يتناولها ولا يجوز ان يتضمن الاستجواب عبارات غير لائقة .

يبلغ الرئيس الاستجواب الى الوزير ذي الشأن، ثم يدرجه في جدول اعمال اول جلسة لتحديد موعد المناقشة فيه بعد سماع اقوال الوزير .

ولا يجوز ان تجري المناقشة فيه الا بعد سبعة ايام على الاقل ، وذلـك في غير حالة الاستعجال وبموافقة الوزير .

تضم الاستجوابات ذات الموضوع الواحد او المرتبطة ارتباطاً وثيقـاً ، وتحصل المناقشة فيها في وقت واحد بموافقة الوزير ، او بنـاء على قرار يصدر من المجلس دون مناقشة .

في الجلسة المحـددة لمناقشة الاستجواب ، يشرح المستجوب استجوابه ، ثم يجيب الوزير ، وبعدئذ تجري المناقشة ، وللمستجوب الرد على اجابة الوزير ، وله الاولوية في ذلك، ويؤذن بالكلام لعضوين آخرين من مؤيدي الاستجواب وثلاثة من معارضيه على الاكثر .

بعد الانتهاء من مناقشة الاستجواب ، يعرض الرئيس الاقتراحـات التي تكون قد قدمت اليه بشأنه . فاذا لم تكن هناك اقتراحات ، اعلن انتهـاء المناقشة والانتقال الى جدول الاعمال .

يكون لاقتراح الانتقال الى جدول الاعمال الاولوية على ما عداه .

لا يجوز الكلام ، عند الاقتراحات ، الا لمقدم الاقتراح ليشرح اقتراحه

بايجاز . وللمجلس ان يحيل الاقتراحات او بعضها الى احدى اللجان ، لتقديم تقرير عنها قبل اخذ الرأي عليها .

لكل عضو ان يطلب من الوزير بيـانات متعلقة بالاستجواب المعروض على المجلس . ويقدم هذا الطلب كتابة الى رئيس المجلس .

للاستجواب الاسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الاعمال عدا الاسئلة الا اذا قرر المجلس غير ذلك .

للمستجوب حق استرداد استجوابه في اي وقت . وفي هذه الحالة لا ينظر المجلس فيه ، واذا اراد احد الاعضاء ان يتبناه وجب تقديمه من جديد ، واذا لم يحضر المستجوب الجلسة المحددة لمناقشة الاستجواب اعتبر انه استرده .

تسقط الاستجوابات باستقالة الوزير وبانتهاء دور الانعقاد، ولمقدميها تجديدها.

الثقة بالوزارة (المادة ١٦٩ — ١٧٣)

لا يجوز ان يقدم اقتراح بمشروع قرار بعدم الثقة باحد الوزراء الا بعـد الانتهاء من مناقشة استجواب يوجه اليه .

يجب ان يقدم هذا الاقتراح كتابة الى الرئيس ، وان يكون موقعـاً من عشرين عضواً على الاقل . وعلى الرئيس - قبل عرض الاقـتراح — ان يتحقق من وجودهم بالجلسة .

يؤذن بالكلام لاحد مقدمي الاقتراح اذا طلب ذلك ثم تجري المناقشة اذا رأى المجلس محلاً لها .

ويجوز للمجلس ان يؤجل المناقشة فيه الى موعد يحدده . وعلى اية حال لا يجوز ان يصدر قرار المجلس في الاقتراح الا بعد ثلاثة ايام على الاقل من تاريخ تقديمـه .

يجب ، للموافقة على اقتراح عدم الثقة ، ان يصدر قرار المجلس بذلك باغلبية اعضائه .

اذا قرر المجلس عدم الثقة باحد الوزراء ، ابلغ رئيس المجلس هذا القرار الى رئيس الجمهورية .

طلبات المناقشة :

يجوز لعشرين من اعضاء المجلس على الاقل ان يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه وتبادل الرأي فيه . ويقدم الطلب للرئيس خطياً ، وللمجلس ان يقرر استجابته او رفضه بعد تبليغ الحكومة . (المادة ١٧٤ و ١٧٥) .

النبذة التاسعة

المواضيع الخاضعة لأصول خاصة

أ - الاستعجال في النظر

لم تنص اللائحة الموقتة كما نص النظام اللبناني على الاستعجال المكرر . بل اكتفى بالنص على المشاريع المستعجلة وعين اصولها في المادتين التاليتين :

مادة ١٧٧ — للمجلس بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من عشرة اعضاء على الاقل ، ان يقرر استعجال النظر في اي موضوع معروض عليه ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة .

ويجري بحث الموضوع بطريق الاستعجال كذلك بناء على طلب الحكومة او بناء على طلب اللجنة المختصة وبموافقة الحكومة .

مادة ١٨١ — اذا قدم طلب بنظر موضوع عن طريق الاستعجال ورفضه المجلس ، فلا يجوز اعادة تقديمه الا بعد مضي شهر على الاقل من تاريخ رفضه .

ب — انتخاب رئيس الجمهورية — يتم انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة بواسطة الشعب .

ج — تعديل الدستور — لم ينص الدستور الموقت على اصول تعديله باعتبار انه سيوضع دستور دائم بواسطة مجلس الامة .

النبذة العاشرة

الحصانة النيابية

١ - الحصانة السياسية :

لم ينص الدستور الموقت على الحصانة السياسية ، ولكن قانون مجلس الامة نص عليها في المادة ١١ بقوله : « لا يؤاخذ اعضاء مجلس الامة عما يبدونه من الافكار والآراء في اداء اعمالهم في المجلس او في لجانه .

٢ - الحصانة الجزائية (الصيانة L'inviolabilité) (المادة ٣٦ من الدستور والمادتان ١٩٧ و٢٠١ من اللائحة الداخلية) .

« لا يجوز في اثناء دورة انعقاد مجلس الامة ، وفي غير حالة التلبس بالجريمة ، ان تتخذ ضد اي عضو من اعضائه ، اية اجراءات جنائية الا باذن المجلس. وفي حالة اتخاذ اي من هذه الاجراءات في غيبة المجلس يجب اخطاره بها.

وليس للعضو أن ينزل عن الحصانة من غير اذن المجلس . وهذا يعني ان الحصانة هي من حق القانون .

النبذة الحادية عشرة

انتهاء الوكالة النيابية

١ - مفهوم الوكالة النيابية : ان عضو مجلس الامة يمثل الامة جمعاء .

٢ - انتهاء الوكالة النيابية جماعيا : تنتهي الوكالة النيابية جماعياً بانتهاء مدة ولاية المجلس ، او بحله بالاستناد للمادة ٣٨ من الدستور.

اما اعضاء مجلس الامة فيفقدون الوكالة النيابية افرادياً في حالتين: الاستقالة والاسقاط .

٣ – **الاستقالة** : تقدم الاستقالة من عضوية مجلس الامة الى الرئيس ، ولا تعتبر نهائية الا من وقت تقرير المجلس قبولها . فمجلس الامة هو الذي يقبل استقالة اعضائه (المادة ١٢ من قانون مجلس الامة والمادة ١٣٥ من اللائحة الداخلية) .

٤ – **الاسقاط** : La déchéance

أ – **اسباب الاسقاط** : تسقط نيابة عضو مجلس الامة اذا وجد في احدى حالات الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية كما هي معينة في المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية وهذا نصها :

– يحرم من مباشرة الحقوق السياسية :

١ – المحكوم عليهم في جناية ما لم يرد اليهم اعتبارهم .

٢ – المحكوم عليهم بعقوبة الحبس في سرقة او اخفاء اشياء مسروقة او نصب او اعطاء شيك لا يقابله رصيد او خيانة امانة او غدر او رشوة او تفالس بالتدليس او تزوير او استعمال اوراق مزورة او شهادة زور او اغراء شهود او هتك عرض او افساد اخلاق الشباب او تشرد او في جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية ، وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه لاحدى الجرائم المذكورة او المحكوم عليهم بالحبس في احدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في المواد ٤٠ و٤١ و٤٢ و٤٤ و٤٥ و٤٦ و٤٧ و٤٨ و٤٩ وذلك ما لم يكن الحكم موقوفاً تنفيذه اوكان المحكوم عليهم قد رد اليهم اعتبارهم .

٣ – من سبق فصلهم تأديبياً من الوظائف العامة لاسباب مخلة بالشرف ما لم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل نهائياً .

٤ – الذين عزلوا من وصايتهم او قوامتهم على الغير لسوء السلوك او

الخيانة ومن سلبت ولايتهم ما لم تمض خمس سنوات من تاريخ الحكم نهائياً بالعزل او سلب الولاية .

٥ – المحرومون من الحقوق السياسية او المدنية .

مادة ٣ – تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للاشخاص الآتي ذكرهم :

١ – المحجور عليهم مدة الحجر .

٢ – المصابون بامراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم .

٣ – الذين شهر افلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر افلاسهم ما لم يرد اليهم اعتبارهم قبل ذلك .

ب – **اصول اسقاط النيابة** : (انظر المادة ٣٧ من الدستور والمواد ٦١ ٦٥ من اللائحة الداخلية) .

في الاحوال المنصوص عليها في المادة ٣٧ من الدستور ، يقدم اقتراح اسقاط العضوية للرئيس كتابة وموقعا من عشرين عضواً .

وعلى الرئيس ان يخطر به العضو ، وان يعرضه على المجلس في اول جلسة.

يحيل المجلس اقتراح اسقاط العضوية على لجنة الشؤون الدستورية وتقدم اللجنة تقريرها خلال اسبوعين على الاكثر ، ويعرض على المجلس في اول جلسة ويكون صدور قرار المجلس بشأنه في مدة لا تجاوز اسبوعين من تاريخ عرض التقرير عليه .

اذا كان تقرير اللجنة متضمناً اقتراح اسقاط العضوية ، وجب على المجلس تأجيل النظر فيه الى جلسة اخرى غير التي تلي فيها التقرير اذا طلب العضو ذلك او كان غائباً .

للعضو الذي اقترح اسقاط عضويته ان يشترك في المناقشة التي تدور في اللجنة والمجلس بشأن هذا الاقتراح على ان يغادر الاجتماع عند اخذ الاصوات .

يفصل المجلس في اقتراح اسقاط العضوية بطريقة اخذ الرأي بالمناداة بالاسم،

ويصدر القرار باسقاط العضوية باغلبية ثلثي اعضاء المجلس .

٥ – التمانع : L'incompatibilité (المواد ١٤ – ١٩)

لقد نصت المادتان ٤١ و٤٢ من الدستور الموقت على مبدأ التمانع بين عضوية مجلس الامة وغيرها من المهمات والاعمال . واوضحت المواد ١٤ الى١٩ من قانون مجلس الامة مختلف حالات التمانع هذه :

–لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الامة وتولي الوظائف العامة بانواعها ويعتبر وظيفة عامة في تطبيق احكام هذا القانون كل عمل يستحق صاحبه مرتباً او مكافأة من الاموال العامة ويدخل في ذلك موظفو ومستخدمو المجالس الممثلة للوحدات الادارية ، وكذلك العمد « المخاتير » والمشايخ كما لا يصح الجمع بين عضوية مجلس الامة وعضوية المجالس الممثلة للوحدات الادارية ولجان العمد والمشايخ .

يعتبر الاشخاص المشار اليهم في المادة السابقة ممن وقع عليهم الاختيار ليكونوا اعضاء في مجلس الامة متخلين نهائياً عن وظائفهم بمجرد توليهم اعمالهم في المجلس .

ولا يترتب على ذلك سقوط حقهم في المعاش او المكافأة كلياً او جزئياً .

–لا يجوز لأي عضو من اعضاء مجلس الامة ان يعين في مجلس ادارة شركة مساهمة اثناء عضويته الا ان يكون مؤسساً لها او مالكاً لعدد من اسهم الشركة يوازي ١٠ ٪ على الاقل من رأس مالها او شاغلاً عضوية مجلس ادارتها عند اختياره عضواً بمجلس الامة .

–كما لا يجوز تعيين احد اعضاء مجلس الامة في اثناء مدة عضويته رئيساً لمجلس ادارة احدى شركات المساهمة او عضواً منتدباً بها الا اذا كان شاغلاً هذا المنصب عند اختياره عضواً لمجلس الامة .

ويعتبر في حكم اعضاء مجلس ادارة شركات المساهمة من يعهد اليهم بادارة

شركات التوصية بالاسهم وكذلك مديرو الشركات ذات المسؤولية المحدودة .

–لا يجوز لاي عضو من اعضاء مجلس الامة ان يعين عضواً في مجلس ادارة احدى المؤسسات العامة التي تمارس نشاطاً تجارياً او زراعياً او صناعياً او مالياً او ممثلا لهذه المؤسسات في مجالس ادارة الشركات التي تساهم فيها الا اذا كان شاغلا لمثل هذا المنصب عند اختياره بمجلس الامة .

– يحظر على عضو مجلس الامة في اثناء مدة عضويته التعاقد مع الحكومة او الاشخاص المعنوية العامة بصفته ملتزماً او مورداً او مقاولاً سواء كان ذلك بالذات او الواسطة .

– لرئيس الجمهورية ان يستعين ببعض اعضاء مجلس الامة كمستشارين له في المسائل السياسية او القانونية او الفنية، ولا يتقاضى هؤلاء اي مرتب او مكافأة علاوة على مكافأتهم من عضوية مجلس الامة .

النبذة الثانية عشرة

الانضباط البرلماني

١ – المخالفات :

كل عضو يخالف احكام اللائحة الداخلية ينبهه الرئيس مرتين فاذا خالف بعد التنبيه انزلت به العقوبات التأديبية .

٢ – العقوبات : (المواد ٥٥ – ٦٠)

للمجلس ان يوقع على العضو الذي اخل بالنظام او لم يمتثل لقرار المجلس بمنعه من الكلام احد الجزاءات الآتية :

١) منعه من الكلام بقية الجلسة .

٢) توجيه اللوم .

٣) اخراجه من قاعة الاجتماع وحرمانه من الاشتراك بقيمة اعمال الجلسة .

٤) حرمانه من الاشتراك في اعمــال المجلس مدة لا تزيد على اسبوعين .

ويكون صدور قرار المجلس في الجلسة ذاتها بعد سماع اقوال العضو او من ينيبه عنه اذا اقتضى الحال ودون مناقشة .

اذا لم يمتثل العضو لقرار المجلس ، فللرئيس ان يتخذ من الوسائل ما يكفل تنفيذ هذا القرار، وله ان يوقف الجلسة او يرفعها. وفي هذه الحالة يمتد الحرمان الى ضعف المدة التي قررها المجلس .

للعضو الذي حرم من الاشتراك في اعمال المجلس بمقتضى المادتين ٥٥و٥٦ ان يطلب وقف احكام هذا القرار بان يقرر كتابة انه « يأسف لعدم احترام نظام المجلس » ويتلي ذلك في الجلسة . ويصدر قرار المجلس في ذلك دون مناقشة .

اذا تكرر من العضو ، في دور الانعقاد ذاته ، مـا يوجب حرمانه من الاشتراك في اعمال المجلس ، فلا يقبل منه اعتذار ، وللمجلس ان يقرر حرمانه من الاشتراك في اعماله لمدة لا تزيد على شهر .

اذا اختل النظام ولم يتمكن الرئيس من اعادته ، اعلن عزمه على وقف الجلسة . فان لم يعد النظام ، وقفها لمدة لا تزيد على نصف ساعة . فاذا استمر الاخلال بالنظام بعد اعادة الجلسة، اجلها الرئيس وأعلن موعد الجلسة القادمة.

للرئيس ان يـأمر بان يحذف من مضبطة الجلسة اي كلام يصدر من احد الاعضـاء خلافاً لا حكام هذه اللائحة . وعند الاعتراض على ذلك ، يعرض الامر على المجلس ، ويصدر قراره في هذا الشأن دون مناقشة .

٣ – المحافظة على النظام في المجلس :

(المادة ٨ من قانون مجلس الامة و ٢١١ – ٢١٦ من اللائحة) .

المحافظة على النظــام داخل المجلس من اختصاصه وحده ، ويتولى ذلك

الرئيس باسمه. وللرئيس ان يحدد القوات التي يراها كافية لهذا الغرض، وتكون تحت امرته ومستقلة عن كل سلطة اخرى .

لا يجوز لاحد الدخول في قـاعة الجلسة لاي سبب كان وقت اجتماع المجلس غير موظفيه وعماله المكلفين بالعمل فيه ، ومن يندبهم الوزراء للنيابة عنهم او لمعاونتهم ، ويأذن المجلس لهم في ذلك .

لا يجوز لاحد غير من ذكروا في المادة السابقة الدخول في اروقة المجلس الا بتصريح خاص . وعلى هؤلاء ان يتبعوا التعليمات التي تصدر اليهم ، والا جاز اخراجهم .

يقوم الرئيس بوضع القواعد الـلازمة للترخيص للجمهور في الدخول الى شرفات المجلس لمشاهدة الجلسات ، وتخصص اماكن منها للصحفيين .

يجب عـلى من يرخص لهم في دخول شرفات المجلس ان يلزموا السكون التام مدة انعقاد الجلسة ، وان يظلوا جالسين، والا يظهروا علامات استحسان او استهجـان ، وان يراعوا التعليمات والملاحظات التي يبديها لهم المكلفون بحفظ النظام .

كل من يقع منه ضوضاء او اخـلال بالنظـام ممن رخص لهم في دخول الشرفات يكلف بمغـادرة الشرفة فـان لم يمتثل ، فللرئيس ان يأمر باخراجه وتسليمه للجهة المختصة اذا اقتضى الحال .

٤ – الاجازات : (المادة ٢٠٨ – ٢١٠)

لا يجوز للعضو ان يتغيب عن احدى الجلسات الا اذا اخطر الرئيس بذلك ولا يجوز للعضو ان يتغيب اكثر من جلسة واحدة الا اذا حصل على اجازة من المجلس لاسباب تدعو اليها. وللرئيس في حالة الضرورة ان يرخص في الاجازة ويخطر المجلس بذلك ولا يجوز طلب الاجازة لمدة غير معينة .

اذا تغيب العضو عن حضور الجلسـات بغير اجـازة او لم يحضر بعد مضي

المدة المرخص له فيها يعتبر نازلاً عن حقه في المكافأة مدة الغياب .

اذا تغيب احد اعضاء اللجنة ثلاث جلسات متوالية او خمس جلسات غير متوالية في دور واحد دون اجازة اعتبر مستقيلاً من عضوية اللجنة. وعلى رئيس اللجنة ان يبعث الى رئيس المجلس بياناً عن حضور اعضاء اللجنة وغيابهم لتطبيق احكام اللائحة .

الباب الثاني

الاصول البرلمانية

في المملكة الاردنية الهاشمية

الفصل الاول

مقدمة تاريخية

المملكة الاردنية الهاشمية :

كانت الاردن مع فلسطين قبل الحرب العالمية الاولى جزءاً من سوريا .
وقد ادخلت في عام ١٩٢٢ بقرار من عصبة الامـة تحت الانتداب البريطاني .

وفي ٢٥ ايار سنة ١٩٢٢ اعلن المفوض السامي البريطاني في القدس ان شرقي الاردن دولة مستقلة تحت حكم الأمير عبدالله بن الحسين .

ثم تأكد هذا الوضع عام ١٩٢٨ بمعاهدة القدس وبالقانون الاساسي الاردني الذي انشأ مجلساً تنفيذياً ومجلساً تشريعياً .

وبتاريخ ٢٤ آذار سنة ١٩٤٦ عقدت معاهدة بريطانية اردنية كان من نتائجها اعلان الامير عبدالله ملكاً على المملكة الاردنية الهاشمية بتاريخ ٢٥ ايار سنة ١٩٤٦ وفي ٧ كانون الاول سنة ١٩٤٦ اعلن الدستور الاردني .

وبعد كارثة فلسطين ضمت بعض اراضيها الى المملكة الاردنية تم اغتيال الملك عبدالله سنة ١٩٥١ واقيم ابنه طلال خلفاً له . ولكن مجلسي النواب

والاعيان قررا انهاء ملكه بسبب مرضه وتنصيب ولده الامير حسين بن طلال ملكاً وتوج في ايار سنة ١٩٥٣ .

ولقد نشر الدستور الاردني في اول كانون الثاني سنة ١٩٥٢ وتناوله التعديل مرتين سنة ١٩٥٤ وسنة ١٩٥٥ . ولا يزال هـذا الدستور نافذاً حتى اليوم . وسنتناوله في البحث في الفصول القادمة .

الفصل الثاني

الدستور الاردني

يتألف الدستور الاردني من مائة واحدى وثلاثين مادة ، تبحث تباعاً في الدولة ونظام الحكم فيها ، وفي حقوق الاردنيين وواجباتهم وفي السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وفي بعض الشؤون المالية وفي شؤون عامة شتى.

وقد اكد الدستور ان الاردن دولـة عربية ، وان الشعب الاردني جزء من الامة العربية وان الاسلام دين الدولة . واقر للاردنيين الحقوق الاساسية من مساواة وحريات مختلفة وعدالة اجتماعية . ونص على ان نظام الحكم نيابي ملكي وراثي للملك عبدالله بن الحسين ثم لورثته الذكور من اولاد الظهور من بعده .

وناط الدستور السلطة التنفيذية بالملك ، الذي يتولاها بواسطة وزرائه وهو يعينهم ويقيلهم . وقد اصبح هؤلاء في الدستور الجديد مسؤولين سياسياً امام السلطة التشريعية ، وذلك خلافاً لدستور ١٩٤٦ ، الذي اوجب مسؤوليتهم تجاه الملك وحده . وبذلك اصبح نظام الحكم برلمانياً بالمعنى الدستوري المـادة (٥١ و ٥٣) .

اما السلطة التشريعية ، فمنوطة بالملك وبمجلس الامـة المؤلف من مجلسين :

مجلس الاعيان ومجلس النواب . فالاول يتالف بمـا فيه الرئيس من عدد لا يتجاوز نصف عدد مجلس النواب يعينهم الملك من بعض الفئات الذين اكملوا سن الاربعين وذلك لمدة اربع سنوات اما مجلس النواب فيتألف من اعضاء منتخبين انتخابا عاماً سرياً ومباشراً وفاقاً لقانون الانتخاب وذلك لمـدة اربع سنوات ايضاً . وللمجلس دورات عادية وغير عادية معينة في الدستور، ويدعو اليها الملك ، الذي يملك ايضاً حق تأجيله وفضه وحله ، ويشترط الدستور للحل بعض الضمانات منها وجوب استقالة الحكومة خلال اسبوع من تاريخ الحـل ، على ان تجري الانتخابات حكومة انتقالية لا يجوز لاي وزير فيهـا ان يوشح نفسه لهذه الانتخابات .

وكذلك نص الدستور على استقلال القضاء ، وعلى بعض المبادىء المتعلقة بـه ، وعلى انواع المحاكم المختلفة من نظامية ودينية وخاصة ، كما نص على بعض الضمانات المالية والدستورية العامة الاخرى .

الفصل الثالث

النظام الداخلي

كان للمجلس الاردني نظام في ١٦ تشرين الثاني سنة ٩٤٧ الغي بتاريخ ٢٥ آذار سنة ٩٥٣ واستبدل منه النظام الحالي المعمول به حتى الآن في مجلس النواب الاردني وهو مؤلف من مئة وسبع وثلاثين مادة موزعة على ثمانية عشر فصلاً .

وسنتناول في البنود التالية مجمل احكام النظام الاردني وفـق مخطط القسم الاول من هذا الكتاب :

اولا ــ مكتب المجلس واجهزته :

ان الفصل الثاني من النظـام الاردني يبحث في مكتب المجلس من حيث

تشكيله وكيفية انتخابه واختصاصات الرئيس وسائر الاعضاء .

ولم نجد بين هذا النظام والنظام اللبناني الا فروقاً بسيطة اهمها :

أ – ان للرئيس نائبين يتولى احدهمـا رئاسة المجلس في حال غيابه او اشتراكه في مناقشات المجلس . ويتولى الثاني هذه المهمة في حال غياب الرئيس ونائبه الاول (الماده ٧) .

ب – ان الرئيس الاردني يفوز بالاكثرية المطلقة من عدد النواب الحاضرين ، ولكن نصاب الجلسة هو ثلثا عدد النواب (المادة ٤٢ من النظام والمادة ٨٤ من الدستور) .

ج – لم ينص النظام الاردني على هيئة المفوضين .

د – لم ينص النظام الاردني على اختصاصات المكتب الجماعية الامر الذي يدل على ان هذه الاختصاصات تعود للرئيس وحده او انها تمارس قياساً على اختصاصات مكتب مجلس الاعيان المنصوص عليها في المادة ٦ من نظامه .

هـ – لم ينص النظام الاردني على جهاز الديوان واعماله . وعلى ذلك يخضع موظفو المجلس لنظام موظفي الدولة .

ثانياً – الطعون الانتخابية :

لا يختلف النظام الادني عن النظام اللبناني في المسألتين الرئيسيتين : الهيئة الصالحة ونصاب الجلسة للابطال . فمجلس النواب هو الهيئة الصالحة للبت بصحة نيابة اعضائه (الماده ٢٣ من النظام والمادة ٧١ من الدستور) .

ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر باكثرية ثلثي اعضاء المجلس غير ان الدستور الاردني في المادة ٧١ قد حدد مدة تقديم الطعون بخمسة عشر يوماً من تاريخ النتائج الانتخابية .

كما ان النظام الداخلي توسع اكثر من النظام اللبناني بتعيين الاصول

الواجب اتباعها في درس الطعون الانتخابية ففرض على اللجنة ان تبلغ المطعون بنيابته صورة عن الطعن لبيان اوجه دفاعه كتابة .

كما اباحت لكل من الفريقين الاستعانة بمحام من خارج المجلس اذا ما دعيا امام اللجنة لسماع اقوالهما .

ولكن النظام الاردني قد اهمل النص على وضع النائب قبل التصديق على صحة نيابته . وقد رأينا ان النظام اللبناني يعتبر المنتخب نائباً الى ان تبطل نيابته .

ثالثاً – لجان المجلس :

يختلف النظام الاردني عن النظام اللبناني في الامور التالية :

الامر الاول – ليس في المجلس الاردني الا اربع لجان دائمة (المادة ٢٦) وهي :

١ – اللجنة المالية ووظيفتها تدقيق الموازنة العامة والقوانين المالية المتعلقة بزيادة الواردات او النفقات او تنقيصها .

٢ – اللجنة القانونية ووظيفتها تدقيق مشاريع القوانين التي تعرض على المجلس والنظر في الاقتراحات القانونية المقدمة من اعضاء المجلس .

٣ – اللجنة الادارية ووظيفتها تدقيق الشكايات والبيانات الخاصة والعامة والتي ترفع الى المجلس وبحث اي مسألة بشأن اي امر له صلة بالادارة العامة .

٤ – لجنة الشؤون الخارجية ووظيفتها النظر في المعاهدات والاتفاقات الدولية فيما يخص السياسة الخارجية وفي اللوائح القانونية المختصة بها .

ولكن للمجلس ان ينتخب لجاناً لدرس قضايا معينة (المادة ٢٧)

الامر الثاني – لم يحدد النظام الاردني عدد الاعضاء في كل لجنة من اللجان بل اكتفى بتعيين الحد الادنى الذي يكفي لتشكيل اللجنة فقال « تتألف كل

لجنة من ثلاثة اعضاء على الاقل » .

الامر الثالث – ترك النظام الاردني للجنة امر استدعاء الوزير لحضور جلسات اللجنة واباح له ان ينيب عنه احد كبار موظفي وزارته . وهذا ما كان ينص عليه نظامنا القديم .

الامر الرابع – لم ينص النظام الاردني على طبيعة جلسات اللجان اهي سرية ام علنية ، ولكن التقليد البرلماني جرى على اعتبارها غير علنية .

الامر الخامس – لم ينص النظام الاردني على التمانع بين عضوية اللجان وعضوية مكتب المجلس .

رابعاً – اجتماعات المجلس :

يختلف النظام الاردني عن النظام اللبناني بشأن اجتماعات المجلس في امور عديدة :

١ – ليس للمجلس الاردني الا دورة عادية واحدة تبدأ في اول تشرين الثاني من كل سنة (المادة ٧٨ من الدستور) وتمتد ثلاثة اشهر فقط .

٢ – يجوز للملك ان يمدد الدورة العادية مدة اخرى لا تزيد على ثلاثة اشهر.

٣ – للملك ان يؤجل بارادة ملكية جلسات مجلس الامة ثلاث مرات (المادة ٨١ من الدستور) على ان لا تزيد مدة التأجيلات في الدورة العادية الواحدة عن شهرين . ولا تدخل مدد هذه التأجيلات في حساب الدورة .

٤ – يجوز بدعوة من الملك او بطلب الاغلبية المطلقة من الاعضاء عقد دورات غير عادية . ولكن الدورة غير محدودة (المادة ٨٢ من الدستور) .

٥ – ان نصاب جلسات المجلس الاردني هو ثلثا اعضاء المجلس (المادة ٨٤ من الدستور) لا اكثريته المطلقة كما ينص الدستور اللبناني .

وفيما خلا ذلك فان نصوص النظام الاردني لا يختلف عن النظام اللبناني ، لا سيما في الامور الآتية :

علنية الجلسات، والجلسات السرية، وعدد المذاكرات، ومناقشة القوانين ، وحق الكلام، وتنظيم جدول الكلام، والاذن وتعدد الكلام، وحق الاولوية ومنع الكلام ، وحق الرئيس بالكلام واصول التصويت .

خامساً – مازيات المجلس التشريعية :

فيما خلا النصوص المختصة بمجلس الاعيان عند اختلافه مع مجلس النواب بشأن مشروع ما ، لا نجد بين النظام الاردني والنظام اللبناني اختلافاً ذا شأن فيما يتعلق بحق المجلس في التشريع وفي حق الملك بطلب اعادة النظر في القانون. فان السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة والملك (المادة ٢٥ من الدستور) ولكن الدستور الاردني يولي مجلس الوزراء اذا لم يكن المجلس منعقداً ان يضع بموافقة الملك قوانين موقتة لمواجهة الطوارىء الآتي بيانها (المادة ٦٤ من الدستور) .

أ – الكوارث العامة .

ب – حالة الحرب والطوارىء

ج – الحاجة الى نفقات مستعجلة لا تتحمل التأجيل .

ويكون لهذه القوانين الموقتة التي يجب ان لا تخالف احكام الدستور قوة القانون على ان تعرض على المجلس في اول اجتماع يعقده . فاذا لم يقرها وجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك ان يعلن بطلان نفاذها فوراً . ومن تاريخ ذلك الاعلان يزول ما كان لها من قوة القانون على ان لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة .

سادساً – اختصاصات المجلس القضائية :

١ – ينص الدستور الاردني (المادة ٥٥) على محاكمة الوزراء امام مجلس

عال » على ما ينسب اليهم من جرائم ناتجة عن تأدية وظائفهم .

٢ – ولمجلس النواب حق اتهام الوزراء . ولا يصدر قرار الاتهام الا باكثرية ثلثي اصوات الاعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب وعلى المجلس ان يعين من اعضائه من يتولى تقديم الاتهام وتأييده امام المجلس العالي . (المادة ٥٦ من الدستور) .

٣ – يؤلف المجلس العالي من رئيس اعلى محكمة نظامية رئيساً ومن ثمانية اعضاء اربعة من مجلس الاعيان معينون بالاقتراع واربعة من قضاة المحكمة المذكورة بترتيب الاقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها بترتيب الاقدمية ايضاً (المادة ٥٧) .

٤ – يطبق المجلس العالي قانون العقوبات المعمول بـه في الجرائم المنصوص عليها فيه . وتعين بقانون خاص الجرائم التي تترتب عليها مسؤولية الوزراء في الاحوال التي لا يتناولها قانون العقوبات .

٥ – تصدر الاحكام بالعقوبة من المجلس العالي باغلبية ستة اصوات (المادة ٥٩) .

٦ – ينظم المجلس العالي بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء وذلك الى ان يصدر قانون خاص لهذه الغاية (المادة ٦٠)

ان اهم اوجه الخلاف بين هذه النصوص ونصوص الدستور اللبناني تتلخص فيما يلي :

أ – لم ينص الدستور الاردني على جريمتي الخيانة العظمى وخرق الدستور فيما يتعلق بالوزراء ، ولكن عبارة « الجرائم الناتجة عن تأدية وظائفهم » تشمل ولا شك هاتين الجريمتين الخطيرتين .

ب – ان تشكيل المجلس العالي الاردني يختلف عن تشكيل المجلس الاعلى اللبناني لجهة العدد ، ولذلك اختلف نصاب العدد المطلوب للتجريم والحكم .

ج – اولى الدستور الاردني المجلس العالي حق التشريع في اصول المحاكمة الى ان يوضع قانون خاص بهذا الشأن . اما الدستور اللبناني فقد نص على وجوب وضع قانون خاص ولم يوضع حتى الآن .

سابعاً – اختصاصات المجلس المالية :

يكاد يكون نص الدستور الاردني والدستور اللبناني واحداً فيما يختص باختصاصات المجلس في الامور المالية ولا سيما في تقييد حق المبادرة البرلمانية .

فمجلس الامة الاردني عند المناقشة في مشروع قانون الموازنة العامة او في القوانين الموقتة المتعلقة بها ان ينقص من النفقات في الفصول بحسب ما يراه موافقاً للمصلحة العامة . وليس له ان يزيد في تلك النفقات لا بطريقة التعديل ولا بطريقة الاقتراح المقدم على حدة . على انه يجوز بعد انتهاء المناقشة ان يقترح وضع قوانين لاحداث نفقات جديدة (المادة ١١٢ فقرة ٤) (انظر المادة ٨٤ من الدستور اللبناني) .

على ان ثمة تقييداً آخر لحق المبادرة البرلمانية في الدستور الاردني منصوصاً عليه في الفقرة الخامسة من المادة ١١٢ التي تنص على انه « لا يقبل اثناء المناقشة في الموازنة العامة اي اقتراح يقدم لالغاء ضريبة موجودة او فرض ضريبة جديدة او تعديل الضرائب المقررة بزيادة او نقصان يتناول ما اقرته القوانين النافذة المفعول . ولا يقبل اي اقتراح بتعديل النفقات او الواردات المربوطة بعقد .

ولم ينص الدستور الاردني على حق الحكومة بنشر قانون الموازنة اذا تأخر تصديقها كما نص الدستور اللبناني في مادته السادسة والثمانين .

ثامناً – في اختصاصات المجلس بالرقابة :

ان النظام الاردني قد توسع في بحث اختصاصات المجلس بالرقابة فجاء اكثر

وضوحا من النظام اللبناني في تحديد الاسئلة والاستجوابات وشروط تقديمها واصول تسييرها ومناقشتها والامور المترتبة عليها .

١ - الاسئلة في النظام الاردني : (المواد ٨١ - ٨٩ من النظام الداخلي) .

السؤال هو استفهام العضو عن امر يجهله او رغبته في التحقيق من حصول واقعة وصل علمها اليه ، او استعلامه عن نية الحكومة في امر من الامور .

يجب ان يكون السؤال موجزاً منصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها خالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة .

كما يجب ان لا يكون توجيه السؤال ضاراً بالمصلحة العامة او مخالفاً لاحكام الدستور والا يشتمل على عبارات نابية او ذكر اسماء اشخاص او المساس بهم فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة والا يكون موضوع السؤال معلقاً بشخص النائب او مصلحة خاصة موكول امرها اليه كما يجب الا يشير الى ما ينشر في الصحف والا يكون فيه مساس بامر معلق امام القضاء .

على العضو الذي يريد توجيه السؤال الى احد الوزراء ان يقدمه كتابة الى رئيس المجلس الذي يبلغه الى الوزير المختص ويدرجه في جدول اعمال اقرب جلسة .

لا يجوز ان يوقع السؤال اكثر من عضو واحد ولا ان يوجه الا لوزير واحد .

يجيب الوزير عن السؤال في الجلسة وله ان يطلب تأجيل الاجابة ثمانية ايام الا اذا رأى المجلس تقصير هذا الاجل ووافق الوزير على ذلك ، وللعضو ان يطلب الاجابة عن سؤاله كتابة وفي هذه الحالة يرسل الوزير الاجابة الى رئيس المجلس خلال اسبوعين ليبلغها الى مقدم السؤال وتنشر هذه الاسئلة والاجوبة عنها في محضر الجلسة .

ويجب ان تكون الاجابة في الحالتين مقصورة على ما طلب مقدم السؤال استيضاحه .

للعضو الذي قدم السؤال دون غيره ان يستوضح الوزير او يرد عليه بايجاز مرة واحدة .

لا يجوز تحويل السؤال الى استجواب في الجلسة .

يخصص نصف ساعة في اول الجلسة للاسئلة والاجوبة فاذا بقي بعد ذلك شيء منها يدرج بجدول اعمال الجلسة التالية .

لا تنطبق الاجراءات الخاصة بالاسئلة على ما يوجه منها الى الوزراء عند المناقشة في الميزانية وفي مشروعات القوانين فان للاعضاء ان يوجهوها في الجلسة في اي وقت شاؤوا .

٢ - الاستجوابات : (المواد ٩٤ - ١٠٣)

الاستجواب هو محاسبة الوزارة او احد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون العامة ويراعى في الاستجواب احكام الفقرة الثانية من المادة (٨٢) .

يرسل المستجوب استجوابه مكتوباً للرئيس مبينا فيه بصفة عامة الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب وعلى الرئيس ان يدرجه في جدول اعمال اقرب جلسة لتحديد موعد المناقشة في موضوعه .

يحدد المجلس موعد المناقشة بعد سماع اقوال الوزير بحيث لا يقل عن ثمانية ايام الا اذا رأى المجلس وجهاً للاستعجال ووافقه الوزير .

لا يجوز تحديد ميعاد المناقشة في الاستجوابات المتعلقة بالامور الداخلية لاكثر من شهر .

يجوز بموافقة المجلس ان تجمع الاستجوابات الخاصة بوقائع او موضوعات واحدة وان تشرح معاً دون اعتبار ترتيب تقديمها .

لكل عضو ان يطلب من الحكومة اطلاعه على اوراق او بيانات متعلقة بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة الى رئاسة المجلس .

يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد اجابة الوزير يجوز للاعضاء الاشتراك في المناقشة وللمستجوب بعد ذلك اذا لم يقتنع ان يبين اسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الاعضاء ان يطرحوا مسألة الثقة مع مراعاة المادة (٥٤) من الدستور .

لاقتراح الانتقال البسيط الى جدول الاعمال الاولوية على ما عداه من الاقتراحات .

للاستجوابات الاسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الاعمال ما عدا الاسئلة .

يجوز لكل من قدم طلباً بالاستجواب ان يسترده فلا ينظر فيه المجلس الا اذا طلب ذلك واحد او اكثر من بقية الاعضاء .

٣ – التحقيق البرلماني :

ولكن النظام الاردني لم ينص على لجان التحقيق البرلماني ، ولعله اكتفى بالنص القائل بامكان تعيين لجان لمواضيع خاصة (المادة ٢٧)

تاسعاً – المواضيع الخاضعة لاصول خاصة :

أ – المشاريع المستعجلة :

لم ينص الدستور الاردني على حالات الاستعجال والاستعجال المكرر التي نص عليها الدستور والنظام الداخلي اللبناني . ولكن النظام الداخلي في المادة ١٢٧ قد نص على انه يجوز للمجلس بناء على طلب احد اعضائه او الحكومة وبعد تبيان الاسباب ان يقرر استعجال النظر في اي موضوع معروض عليه . غير انه لم يعين اصولاً خاصة للنظر في المواضيع المستعجلة .

ب – تعديل الدستور :

تطبق الاصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين ، على اي مشروع لتعديل الدستور .. ولكن يشترط لاقرار التعديل ان تجيزه اكثرية الثلثين من اعضاء كل من مجلسي الاعيان والنواب . وفي حالة اجتماع المجلسين وفاقاً للمادة ٩٢ من هذا الدستور ، يشترط لاقرار التعديل ان تجيزه اكثرية الثلثين من الاعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس . وفي كلتا الحالتين لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك (المادة ١٢٦) .

وعلى ذلك فلو صدق على المشروع احد المجلسين بكامل اعضائه ولم يوافق ثلثا اعضاء المجلس الآخر فيعتبر المشروع مرفوضاً .

عاشرا – الحصانة النيابية :

ان الدستور الاردني اقر مبدأ لا مسؤولية النائب عن ارائه واقواله اثناء جلسات المجلس .

« فلكل عضو من اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ملء الحرية في التكلم وابداء الرأي في حدود النظام الداخلي للمجلس الذي هو منتسب اليه ولا يجوز مؤاخذة العضو بسبب اي تصويت او رأي يبديه او خطاب يلقيه في اثناء جلسات المجلس » (المادة ٨٧ من الدستور) .

كما انه اقر مبدأ الصيانة « L'inviolabilité » بنصه في المادة ٨٦ : « لا يوقف احد اعضاء مجلسي الاعيان والنواب ولا يحاكم خلال مدة اجتماع المجلس، ما لم يصدر من المجلس الذي هو منتسب اليه قرار بالاكثرية المطلقة بوجود سبب كاف لتوقيفه او لمحاكمته او ما لم يقبض عليه في حالة التلبس بجريمة جنائية وفي حالة القبض عليه بهذه الصورة يجب اعلام المجلس بذلك فوراً » .

ويلاحظ ان النص الاردني قد حصر الملاحقة والتوقيف في حالة التلبس

بالجريمة ، بالجناية فقط دون الجنحة ، في حين ان الدستور اللبناني لم يقل بهذا التفريق .

وقد عين الفصل الرابع عشر من النظام الاردني الاصول الواجب اتباعها في رفع الحصانة ، الامر الذي لم ينص عليه النظام اللبناني .

حادي عشر – في فقد الوكالة النيابية :

١ – **الاستقالة :** ان استقالة النائب من المجلس لم ينص عليها الدستور اللبناني بل اكتفى بنص النظام الداخلي .

اما في الاردن فقد نصت المادة ٧٢ من الدستور الاردني :

« يجوز لأي عضو من اعضاء مجلس النواب ان يستقيل بكتاب يقدمه الى رئيس المجلس . وعلى الرئيس ان يعرض الاستقالة على المجلس ليقرر قبولها او رفضها . ونصت المادة ١٢٨ من النظام على ان الاستقالة لا تعتبر نهائية ما لم يقرر المجلس قبولها .

ولقد بينا ان الاستقالة في النظام اللبناني تعتبر نهائية منذ تقديمها واعطاء العلم بها الى المجلس .

٢ – اسقاط النيابة :

تسقط نيابة النائب الاردني اذا وجد في احدى حالات عدم الاهلية المنصوص عليها في المادة ٧٥ من الدستور التي تنص .

« لا يكون عضواً في مجلسي الاعيان والنواب »:

ا – من لم يكن اردنياً .

ب – من يدعي بجنسية او حماية اجنبية .

ج – من كان محكوماً عليه بالافلاس ولم يستعد اعتباره قانونياً .

د – من كان محجوراً ولم يرفع الحجر عنه .

ه – من كان محكوماً عليه بالسجن مدة تزيد على سنة واحدة بجريمة غير سياسية ولم يعف عنه . (ويلاحظ ان القانون اللبناني لم يعتبر سبباً للحرمان الا الجرائم الشائنة والجنايات) .

و – من كان له منفعة مادية لدى احدى دوائر الحكومة بسبب عقد (غير عقود استئجار الاراضي والاملاك) ولا ينطبق ذلك على من كان مساهماً في شركة اعضاؤها اكثر من عشرة اشخاص .

ز – من كان مجنوناً او معتوهاً (وهنا تكرار لا حاجة له لانه مشمول بالفقرة (د) التي نصت على « المحجور » . لأن المجنون والمعتوه بمقتضى الشرع محجوران لذاتهما) .

ح – من كان من اقارب الملك في الدرجة التي تعين بقانون خاص .

ولقد نصت المادة ١١٠ من النظام على ان الاكثرية المطلوبة لأسقاط النيابة في هذه الحالة هي اكثرية الثلثين . وهذا امر يتفق مع نص النظام اللبناني .

٣ – حالات التمانع :

نصت المادة ٧٦ من الدستور الاردني على التمانع بين عضوية مجلس النواب وبين عضوية مجلس الاعيان وبين الوظائف العامة (ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الاموال العامة وتشمل ذلك دوائر البلديات. وثمة مهمات اخرى لا يجوز الجمع بينها وبين النيابة معينة في قانون الانتخاب .

ثاني عشر – الانضباط البرلماني :

نصت المادة ١٢٣ من النظام الاردني على حالة التغيب بدون عذر مشروع واولت المجلس حق حسم مبلغ من مخصصات العضو المتغيب .

ونصت المادة ١٢٤ على اصول طلب الاذن بالتغيب .

اما المخالفات والعقوبات فقد اشارت اليها المواد ٥٨ الى ٧٠ من النظام

الداخلي وهذا نصها :

لا يجوز لاحد الاعضاء ان يتكلم اكثر من ثلاث مرات في مسألة واحدة مع مراعاة حكم الفقرة الاخيرة من المادة (٥٣) .

يجب على الاعضاء المحافظة على نظام الكلام وعدم المقاطعة وعلى المتكلم الا يكرر اقوال غيره من الاعضاء والا يخرج عن الموضوع المطروح للبحث ولا عما يؤيد رأيه فيه فاذا حاد العضو عن شيء من ذلك لفت الرئيس نظره .

اذا لفت الرئيس نظر المتكلم الى شيء مما تقدم في المادة السابقة مرتين في جلسة واحدة ثم عاد الى المخالفة ذاتها فللرئيس ان يأخذ رأي المجلس في منعه بقية الجلسة من الكلام في الموضوع الذي لفت نظره اليه ويصدر القرار في ذلك دون مناقشة .

كل عضو تقرر منعه من الكلام ولم يمتنع جاز للمجلس بناء على طلب الرئيس ان يقرر اخراجه من قاعة الجلسة ويترتب على هذا القرار الحرمان من الاشتراك في الاعمال بقية الجلسة التي صدر فيها .

لا يجوز مطلقاً المساس بكرامة المجلس او رئيسه او الخوض في الشخصيات او اسناد امور شائنة بسوء قصد او ارتكاب اي امر من شأنه ان يخل بالنظام .

كل عضو ارتكب احدى المخالفات المنصوص عليها في المادة (٦٢) يناديه الرئيس باسمه وينبهه الى المحافظة على النظام وللرئيس اذا اقتضى الحال ان يمنعه من الكلام ويفصل المجلس بعد سماع اقوال العضو دون مناقشة في امر توقيع احد الجزاءات التالية عليه بناء على اقتراح الرئيس وهي :

١ – توجيه اللوم .

٢ – منعه من الكلام بقية الجلسة .

٣ – اخراجه من قاعة الاجتماع وحرمانه من الاشتراك في بقية اعمال الجلسة.

٤ – حرمانه من الاشتراك في اعمال المجلس مدة لا تزيد على شهر ، فاذا عاد العضو الذي وقع عليه الجزاء الاخير الى الاخلال بالنظام في الدورة ذاتها كان للمجلس عند الاقتضاء بناء على اقتراح الرئيس وبعد سماع اقوال العضو ودون مناقشة ان يقرر حرمانه من الاشتراك في اعمال المجلس لمدة لا تزيد على شهرين .

يترتب على قرار الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس اعلان ملخص قرار المجلس في الدائرة الانتخابية التي يمثلها العضو .

يصدر قرار المجلس في الجلسة التي وقعت فيها المخالفة او التي تليها .

اذا لم يمتثل العضو للدعوة التي يوجهها اليه الرئيس للخروج من قاعة الجلسة بناء على قرار المجلس طبقاً للمادة (٦١) والبند الثالث من المادة (٦٣) فللرئيس ان يتخذ من الوسائل ما يكفل تنفيذ هذا القرار وله ان يوقف الجلسة او يرفعها وفي هذه الحالة يمتد الحرمان من الاشتراك في الاعمال من تلقاء ذاته الى الجلسات الثلاث التالية للجلسة التي صدر فيها القرار .

للعضو الذي حرم من الاشتراك في الاعمال بمقتضى المادة السابقة ان يطلب وقف حكمها ابتداء من اليوم التالي ليوم حرمانه بان يقرر كتابة (بانه يأسف على عدم احترام قرار المجلس) ويتلى ذلك في الجلسة .

لا يسري حكم المادة السابقة على العضو الذي يتقرر اخراجه للمرة الثالثة في دور انعقاد واحد وفي هذه الحالة يمتد زمان الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس الى الجلسات الثمان التالية للجلسة التي صدر فيها القرار الاخير .

اذا اختل النظام ولم يتمكن الرئيس من اعادته اعلن عزمه على وقف الجلسة فاذا لم يعد النظام اوقفها مدة لا تزيد على نصف ساعة فاذا استمر الاخلال بالنظام بعد اعادة الجلسة اجلها الرئيس الى اليوم التالي الذي يصح فيه عقد الجلسات .

للرئيس بأن يأمر بان يحذف من محضر الجلسة الاقوال التي يترتب عليها احدى المخالفات المنصوص عنها في المادتين (٥٩و٦٢) فاذا احتكم العضو الى المجلس اصدر قراره في الامر دون مناقشة .

الباب الثالث

الاصول البرلمانية

في الجمهورية التونسية

الفصل الاول

مقدمة تاريخية

يرجع تاريخ تونس بحدودها الحالية الى عهد الحفصيين في القرن السادس عشر .

وقد قضي على الحكم الحفصي عندما قام الصراع بين اسبانيا وتركيا على سيادة البحر المتوسط، فدخل الاسبان تونس لمدة اربعين سنة ثم اخرجهم الترك ليبقوا في تونس ثلاثة قرون .

وفي القرن الثامن عشر تولى الحسينيون حكم تونس في ظل الدولة العثمانية فانهارت اقتصاديات البلاد ووقعت في قبضة الاستعمار . ذلك ان مطامع فرنسا وايطاليا قد اتجهت نحو هذا البلد الغني بالمناطق الخصبة والثروات المعدنية .

وبعد ان احتلت فرنسا الجزائر عام ١٨٣٠ فكرت في توسيع ممتلكاتها واتفقت من اجل ذلك مع نكلترا . وكانت ايطاليا اسبق لعقد معاهدة مع الباي في سنة ١٨٦٦ لحماية الرعايا الايطاليين . الا ان فرنسا كانت اقدر منها

بالظفر في تونس بعد معاهدة برلين عام ١٨٧٨ . ففي سنة ١٨٨١ اغارت بعض القبائل التونسية على حدود الجزائر فاتخذت فرنسا من هذا العمل حجة لأعلان الحرب على تونس واحتلتها سنة ١٨٨١ واكرهت الباي على عقد معاهدة للصلح في شهر ايار من تلك السنة سميت (معاهدة باردو) . وتنص هذه المعاهدة على وضع السيادة الخارجية لتونس في يد فرنسا وعلى اشتراكها في ادارة البلاد المالية والاقتصادية . (على ان تحترم سلطة الباي وسيادته وان تدافع عن مركزه) .

ولكن ثورة المناضل (علي بن خليفة) اقلقت فرنسا واقضت مضجعها لا سيما عندما دق الثائر ابواب تونس ، فجهزت للقضاء على الثورة كل امكانياتها وتم لها ما ارادت .

وفي عام ١٨٨٣ وسعت فرنسا شروط الحماية الى نوع من الحكم المباشر وراحت تستثمر مرافق البلاد بجشع ونهم . ولم تغفل عن محاولة اخماد نوازع الوعي القومي الذي بدأ يظهر في صفوف المفكرين والكتاب السياسيين ، فعمدت الى سياسة تعليمية خاصة ترمي الى القضاء على اللغة العربيه والتاريخ العربي ليحل محلها تاريخ فرنسا واللغة الفرنسية .

وكانت ردة الفعل عند الوطنيين التونسيين ان وحدوا نضالهم من اجل فكرة اوسع هي توحيد المغرب العربي وجمع كلمته فتأسست لهذه الغاية (لجنة تحرير تونس والجزائر) . وتألف حزب الدستور الذي يهدف الى جعل تونس دولة عربية دستورية ، واستطاع هذا الحزب ان يخلق في البلاد موجة من الاستياء العام ثم حركة مسلحة لقيت مساندة من الباي محمد الناصر ولكنها لم يقدر لها النجاح (١٩٢٢)

وفي سنة ١٩٣٢ لجأت فرنسا الى سياسة جديدة هي سياسة التجنس بالجنسية الفرنسية فلقيت مقاومة شديدة وقامت بسببها اضطرابات عنيفة قضى في سبيلها عدد كبير من الشهداء . ولما لمس الفرنسيون فشل هذه الخطة عمدوا الى اللين

فأرسلوا مقيماً عاماً فرنسياً (السيد جيون) تمكن ان يخفف من وحدة التوتر بالافراج عن المتعلقين واعادة بعض المنفيين واباحة الحريات العامة .

ومنذ ذلك الحين بدأ حزب الدستور ينظم نفسه على اساس جديد. فشكل فروعاً كبيرة في جميع الانحاء التونسية ودخلت اكثرية الشعب التونسي في تشكيلات هذا الحزب .

وفي عام ١٩٣٧ اثار اضراب العمال المطالبين بحقوقهم النقابية باقي العناصر الشعبية فعادت الحركات الوطنية الى اتخاذ شكل العنف فقابلتها فرنسا باعمال اضطهاد وعنف واعلنت في ٩ نيسان سنة ١٩٣٨ الاحكام العرفية واعتقل الزعماء بالمئات وراحت المحاكم العسكرية تصدر احكامها المستعجلة بالاشغال الشاقة والسجن المؤبد حتى ضاقت السجون والمعتقلات بنزلائها وانتشر الجيش الفرنسي في البلاد يعيث فيها فساداً وينزل بالاهلين مختلف ضروب الاضطهاد والتعذيب . واستمرت هذه الحال خمس سنوات ذاق فيها الشعب التونسي مرارة الطغيان الفرنسي .

لقد قابل التونسيون هذا الطغيان باعمال التدمير والتخريب في المنشآت العسكرية وظهرت حركات التمرد والعصيان في صفوف القوات التونسية التي كانت مندمجة اندماجاً تاماً في الجيش الفرنسي .

ولما اعلنت الهدنة بين فرنسا وقوات المحور سارع قادة الحزب الدستوري الى اعلان سقوط الحماية وساعدهم في هذه الحركة الباي محمد المنصف الذي جلس على عرش تونس في ١٩ حزيران سنة ١٩٤٢ فأرسل الى حكومة فيشي مذكرة شديدة اللهجة وشكل وزارة وطنية وبدأ باسترجاع بعض الاختصاصات تمهيداً لالغاء نظام الحماية .

ولكن قوات الحلفاء عند احتلالها تونس قضت على هذه الحركة وسلمت تونس للفرنسيين من جديد فكان اول عمل قامت به فرنسا خلع الباي محمد المنصف ونفيه الى الجزائر ثم الى جنوبي فرنسا حيث مات في منفاه عام ١٩٤٧.

وتابع التونسيون نضالهم ، وكانت الجامعة العربية قـد قامت ، فاتجهت اليها انظار القادة الوطنيون في تونس . فغادر الزعيم الحبيب بو رقيبة البلاد عام ١٩٤٥ الى القاهرة واستمرت سفرته شهراً كاملاً مليئاً بالاخطار والمتاعب .

وفي ٢٣ آب سنة ١٩٤٦ عقـد في تونس اكبر مؤتمر وطني بحث في اوضاع البلاد وانتهى الى المصادقة على ميثاق وطني جاء في نهايته ما يلي:

ان المؤتمر الوطني التونسي يعلن : ان نظام الحماية نظام سياسي واقتصادي لا يتفق مطلقاً مع سيادة الشعب التونسي ومصالحه الحيوية . وان هذا النظام نظام استعماري ، قضى على نفسه امام العالم بالاخفاق ، بعد تجربة خمس وستين سنة ، كما يعلن عزم الشعب الثابت على استرجاع استقلاله التام ، والانضمام — كدولة ذات سيادة — الى جامعـة الدول العربية ، وهيئة الامم المتحـدة والمشاركة في مؤتمر الصلح .

وفي سنة ١٩٥٠ عرضت قضية تونس على هيئة الامم المتحدة وانتهت بقرار يقضي بأن تترك مسألة تسوية النزاع بين فرنسا وتونس الى مفاوضات مباشرة تجري بين البلدين بدون وساطة هيئة الامم المتحـدة على ان تراعي في هـذه المفاوضات مبادىء ميثاق الامم المتحـدة ، وعلى ان يكون هدفهـا ايصال الشعب التونسي الى الحكم الذاتي .

وقبل العرب على مضض قرار هيئة الامم ، ولكن فرنسا لم تقبل محتجة بأن هذا القرار يعد تدخلاً في شؤون فرنسا الداخلية . ولم تكتف بالرفض بل راحت تحاول الانتقام من الشعوب العربية في المغرب لانها طالبت بحقوقها في الاستقلال والسيادة . فأعلنت الاحكام العرفيـة في تونس وأنشأت المحاكم العسكرية في طول البلاد وعرضهـا وراحت تعتقل الوطنيين التونسيين ، لا توفر من ذلك شيخاً او امرأة .

وفي ٤ كانون الاول ١٩٥٢ صرع رصاص الفرنسيين الزعيم العمالي فرحات

حشاد فاعلنت الاحزاب الوطنيـة الاضراب العام وألّفت القيادة السرية كتيبة باسم الشهيد للثأر من قاتليه .

وذاعت في البلاد العربية أنباء عن محاولات فرنسا لخلع الباي فاضطر ان يوقع على ما اسمته فرنسا مراسيم الاصلاح كما انه وقع على قوانين اخرى ادارية ومالية . ولكن الشعب التونسي لم يعترف بشرعية هـذه القوانين وقامت في البلاد مظاهرات احتجاج شديدة ثم انقلبت الى ثورة دامية .

وعرضت القضيـة التونسية مرة اخرى على هيئـة الامم المتحـدة وانتهت بقبول فرنسا بالتفاوض مع تونس .

وبموجب بروتوكول ٢٠ مارس ١٩٥٦ اعترفت فرنسا باستقلال تونس .

لقد كان انتصار الشعب التونسي في كفاحـه ضـد الاستعمار مؤذناً بزوال النظام الملكي الذي كان في اغلب مراحله اداة طيعة في يد الفرنسيين .

وردت السيادة الى الشعب بانتخـاب المجلس القومي التأسيسي في ٢٥ مارس سنة ١٩٥٦ وفوز الجبهـة القوميـة التي كان يرأسها السيـد الرئيس الحبيب بو رقيبة .

وبتاريخ ٢٥ تموز ١٩٥٧ اصدر المجلس المذكور القرار التاريخي التالي :

نحن نواب الامة التونسية اعضاء المجلس القومي التأسيسي ، بمقتضى ما لنا من نفوذ كامل مستمد من الشعب .

وتدعيماً لاركان استقلال الدولة وسيادة الشعب .

وسيراً في طريق النظـام الديمقراطي الذي هو وجهة المجلس في تسطير الدستور

نتخذ باسم الشعب القرار التالي النافذ المفعول حالاً :

اولاً — نلغي النظام الملكي الغاء تاماً .

ثانياً — نعلن ان تونس دولة جمهورية .

ثالثا — نكلف رئيس الحكومة السيد الحبيب بو رقيبة بمهام رئاسة الدولة على حالها الحاضر ريثما يدخل الدستور في حيز التطبيق ونطلق عليه لقب رئيس الجمهورية التونسية .

رابعاً — نكلف الحكومة بتنفيذ هذا القرار وباتخاذ التدابير اللازمة لصيانة النظام الجمهوري كما نكلف كلاً من رئيس المجلس والامين العام لمكتب المجلس والحكومة بابلاغ هذا القرار الى الخاص والعام .

وفي اول كانون الثاني سنة ١٩٥٩ وضع الدستور موضع التنفيذ وتم انتخاب السيد الرئيس الحبيب ابو رقيبه رئيساً للجمهورية .

الفصل الثاني

الدستور

يتألف الدستور التونسي من اربع وستين مادة موزعة على عشرة ابواب :

يبحث الباب الاول بالاحكام العامة فينص على ان تونس دولة ، حرة مستقلة ذات سيادة ، الاسلام دينها ، والعربية لغتها ، والجمهورية نظامها (الفصل الاول) [١]

ثم ينص على ان شعار الجمهورية حرية ونظام وعدالة (الفصل ٤)

وفي الفصول التالية حتى الفصل السابع عشر ينص على حق الملكية الفردية وعلى تنظيم الحريات العامة .

اما الباب الثاني فيبحث في السلطة التشريعية في الفصول الثامن عشر حتى السادس والثلاثين وينص الفصل الثامن عشر : «يمارس الشعب السلطة التشريعية بواسطة مجلس نيابي يسمى مجلس الامة .

(١) تستعمل كلمة (فصل) في تونس بمعنى مادة .

ويختص الباب الثالث بالسلطة التنفيذية فينص على ان رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ، وانه ينتخب لخمس سنوات انتخاباً عاماً حراً مباشراً سرياً ولا يجوز تجديد انتخابه اكثر من ثلاث مرات .

وينيط الدستور برئيس الجمهورية ضبط السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها واطلاع مجلس الامة على سيرها . وهو الذي يختار اعضاء حكومته وهم مسؤولون لديه .

والرئيس يختم النصوص التشريعية الدستورية لاصدارها ونشرها وله الحق بطلب اعادة النظر فيها .

وينص الفصل التاسع على ان الرئيس يختم المعاهدات ويشهر الحرب ويبرم الصلح بموافقة مجلس الامة .

وخصصت الابواب الاخرى للمواضيع بالترتيب التالي :

الباب الرابع : في السلطة القضائية .

الباب الخامس : في المحكمة العليا .

الباب السادس : في مجلس الدولة وهو مؤلف من هيئة ادارية لفصل النزاعات بين الدولة والافراد والنظر في تجاوز الادارة سلطتها . وهيئة تتولى مراجعة حسابات الدولة .

الباب السابع : في المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

الباب الثامن : في الجماعات المحلية (اي المجالس البلدية)

الباب التاسع : في تنقيح الدستور واصوله .

اما الاحكام الانتقالية فقد حصرت بفصلين في الباب العاشر والاخير .

الفصل الثالث

النظام الداخلي

اقر النظام الداخلي لمجلس الامة التونسي في جلسة ٧ دسمبر ١٩٥٩ . وهو يتألف من احدى وخمسين مادة موزعة على سبعة ابواب .

وها نحن نستعرض هذه المواد (الفصول بالتعبير التونسي) وفقاً لمخطط الكتاب تسهيلاً للمراجعة والمقابلة .

النبذة الاولى

مكتب المجلس واجهزته

اولاً — المكتب :

١ — **مكتب السن:** يرأس جلسة افتتاح المدة النيابية (اي الدور التشريعي) وجلسة بدء كل سنة تشريعية، اكبر النواب بمساعدة اصغرهم سناً . (الفصل ١)

٢ — **المكتب الدائم :** يتألف مكتب المجلس المنتخب لسنة ، من رئيس ووكيلين ومن رؤساء «اللجان القارة» Commissions permanentes ومقرريها.

وينتخب الرئيس اثر قرار المجلس في صحة النيابات عند افتتاح النيابة ، وعند افتتاح الجلسة في بدء كل سنة تشريعية وفور انتخاب رئيس المجلس تتوقف وتستأنف برئاسته لانتخابات بقية اعضاء مكتب المجلس . (الفصل ٣)

٣ — الاختصاصات الافرادية :

أ — **الرئيس :** الرئيس يسهر على تنفيذ مقررات المكتب وتطبيق احكام القانون الداخلي ويمثل المجلس ويتكلم باسمه ويوقع عنه ويصون النظام **داخل المجلس وحوله** ، وله ان يستعين بالقوة العامة لصون النظام والحراسة وتكون تحت امرته (الفصل ٦) .

ويتولى الرئيس ابلاغ رئيس الجمهورية جميع مقررات المجلس (الفصل ٢٠) ودعوة المجلس للاجتماع (١٣) وهو الذي يفتح الجلسات ويرفعها ويحفظ نظامها ويختم النقاش العام ويدير التصويت ويعلن نتيجته (١٤) .

والرئيس يفرض العقوبات على النائب الذي يخل بالنظام حتى درجة الاخراج من الجلسة (١٥) .

ب — **وكيلا الرئيس :** ينوبان عنه عند الاقتضاء (الفصل ٧)

٤ — الاختصاصات الجماعية :

يضع المكتب جدول اعمال الجلسة العامة ، ويسهر على سير اعمال المجلس ويشرف على شؤونه الادارية والمالية ، فيضبط مصاريف المجلس لكل سنة ويسن نظام حساباته وقواعد انتداب موظفين ومستخدمين (الفصل ٤)

ويتخذ المكتب مقرراته بالاغلبية النسبية ، واذا تساوت الاصوات رجح جانب الرئيس (الفصل ٥) .

ثانياً — الديوان :

١ — **الديوان:** يقوم بالاعمال الكتابية في المجلس ولدى اللجان، موظفو المجلس. ولو لم ينص النظام الداخلي على اصول تعيينهم .

٢ — **اعمال الديوان :** واهم اعمال الموظفين هو تنظيم المحضر .

٣ — **المحضر :** يحرر ملخص يحتوي على تفصيل ما دار في كل جلسة عامة .

ويحرر محضر كامل للجلسات ينشر بالرائد الرسمي لمداولات المجلس (الفصل ٢٣).

ولكل نائب الحق في الاعتراض لدى رئيس المجلس في مدة اسبوع على ما نشر له بالرائد الرسمي . ويأذن الرئيس عند الاقتضاء بنشر الصيغة المطابقة للواقع .

النبذة الثانية

تحقيق صحة النيابة : Verification des pouvoirs

١ – الهيئة الصالحة :

نص قانون الانتخاب التونسي في المادة ٩٧ ، ان لمجلس الامة وحده حق الحكم على توفر شروط الترشيح في اعضائه ، وصحة انتخابهم .

٢ – الاصول :

ويستدل من نص الفصل الثالث ان المجلس لا يقوم باي عمل حتى بانتخاب المكتب الدائم قبل البت بصحة الانتخابات .

اما اصول تقديم الطعون ودرسها واصول النظر في صحة النيابات فالنظام التونسي خلو منها .

النبذة الثالثة

لجان المجلس

ينتخب مجلس الامة من بين اعضائه لجاناً قارة Commissions permanentes تعمل بدون انقطاع حتى اثناء عطلة المجلس (الفصل ٣٠)

اولاً – تشكيل اللجان وعددها ومدتها : تشكل اللجان بالانتخاب وعددها ثلاثة ومدتها سنة :

لمجلس الامة ثلاث لجان قارة ينتخبها في دورة اكتوبر من كل سنة او عقد افتتاح المدة النيابية .

أ – لجنة الشؤون السياسية : اعضاؤها عشرة ومهمتها النظر في المشاريع المتعلقة بالحريات العامة وحقوق المواطن وواجباته وشؤون الدفاع الوطني ، ونظام الادارة العامة للجمهورية ونظام الجماعات المحلية والنظام الانتخابي والعلاقات الخارجية .

ب – لجنة الشؤون المالية والاقتصادية والاجتماعية : اعضاؤها ثلاثون ومهمتها النظر في المشاريع المتعلقة بالاقتصاد القومي والميزانية والضرائب والعملة والانتاج والمبادلات والشؤون الثقافية والتربوية والاجتماعية .

ج – لجنة التشريع العام – اعضاؤها عشرة ومهمتها النظر في المشاريع المتعلقة بالجنسية والحالة الشخصية والنظم القضائية وبصفة عامة بالقوانين المدنية والتجارية والزجرية .

ويجوز ضمن اللجان القارة احداث لجان فرعية عند الاقتضاء . ولمكتب المجلس ان يبت في الخلافات المتعلقة بشمولات اللجان القارة (الفصل ٢٥) .

وللمجلس انتخاب لجان اخرى غير قارة لدرس شؤون خاصة كوضع القانون الداخلي ، وتنقيحه ورفع الحصانة ، وتحقيق صحة النيابات الى غير ذلك (الفصل ٢٦) .

ثانياً – جهاز اللجان :

تجتمع كل لجنة برئاسة رئيس المجلس وتنتخب من بين اعضائها رئيساً ومقرراً (الفصل ٢٧) .

ثالثاً – اجتماع اللجان :

تدعى كل لجنة من طرف رئيسها بعد اعلام رئيس المجلس وتجتمع اللجان

يقر المجلس خارج اوقات الجلسات (الفصل ٢٨) .

أ ـ النصاب والاغلبية : لا يكون اجتماع اللجان قانونيا الا اذا حضرها الثلثان من اعضائها . ولا تتخذ مقرراتها الا بالاغلبية المطلقة من الاعضاء (الفصل ٢٩) .

ب ـ حضور الوزير : يحق للجان الاستماع الى ممثل رئيس الجمهورية بطريق رئيس المجلس . ولممثل رئيس الجمهورية الحق في حضور جلسات اللجان (الفصل ٣١) .

ج ـ طبيعة جلسات اللجان : جلسات اللجان سرية . وتسجل محاضر جلساتها في سجلات ولا تنشر . ولا يجوز لغير ممثل رئيس الجمهورية ولغير النواب الاطلاع على محاضر جلسات اللجان (الفصل ٣٠) .

ولكل نائب الحق في الحضور مع بيان وجهة نظره للجنة حول التعديل الذي تقدم به (الفصل ٣١) .

رابعا ـ اعمال اللجان :

أ ـ احالة المشاريع : يحيل رئيس المجلس على اللجان المشاريع الواردة من رئيس الجمهورية او النواب ويوزع نسخاً منها على النواب (الفصل ٣٣)

ب ـ درس المشاريع : يقوم اعضاء اللجان بدراسة مشاريع القوانين والمراسيم المحالة على لجانهم . ويضع كل مقرر تقريراً في ذلك . ويتولى امام المجلس شرح نظرية اللجنة في هذه المشاريع (الفصل ٣٢) .

خامسا ـ تقارير اللجان :

التقرير : لا يجوز للجنة وضع تقريرها قبل مضي سبعة ايام من تسلمها المشاريع . واذا طلب رئيس الجمهورية استعجال النظر في مشروع ما ، فعلى اللجنة ان تقدم تقريرها في مدة لا تتجاوز الاسبوع .

تنهي اللجنة اعمالها بتسليم تقريرها الى رئيس المجلس ليوزعه على النواب في اجل يمكنهم من النظر في المشاريع قبل انعقاد الجلسة العامة (الفصل ٣٦) .

ان تقارير اللجان في المشاريع المقدمة للمجلس تختم بطلب القبول او بتقديم تعديلات او بطلب الرفض (الفصل ٣٧) .

تنظر اللجان في التعديلات المقدمة لها فتقبلها او ترفضها دون ادماجها في مقترحاتها . ودون تقديم تقرير اضافي يتعلق بها . وتدرج التعديلات المقدمة الى اللجان في صورة وثائق ملحقة بتقريرها (الفصل ٣٨) .

سادساً ـ التمانع في عضوية اللجان : لا يمكن لأي نائب ان يكون عضواً الا في لجنة واحدة من اللجان القارة (الفصل ٢٧) .

النبذة الرابعة

اعمال المجلس

اولاً ـ اجتماعات المجلس :

ينص الفصل التاسع والعشرون من الدستور :

« يعقد مجلس الامة في كل سنة دورتين عاديتين يحددهما القانون ، ولا تتجاوز كل دورة ثلاثة اشهر . ويجتمع المجلس بصورة استثنائية بطلب من رئيس الجمهورية او بطلب من اغلبية النواب .

وقد حددت الفقرة الثانية من الفصل الاول من النظام اجتماعات المجلس بقولها : « يعقد مجلس الامة جلسة افتتاح النيابة في اول خميس بعد الانتخابات ويعقد المجلس في بدء كل سنة تشريعية جلسته الاولى يوم الخميس الاول من شهر اكتوبر . ويعقد جلسته الاولى في بدء دورته الثانية يوم الخميس الاول من شهر افريل . ويعلن الرئيس ختم دورات المجلس .

ثانياً – نظام الجلسات :

أ – علنية الجلسات : يجب اشهار الجلسة العامة بشتى الوسائل ومنها :

١ – نشر مداولات المجلس ومقرراته وغير ذلك بالرائد الرسمي للجمهورية في نشرته المتعلقة بمداولة مجلس الامة .

ب – قبول الجمهور ورجال الصحافة بقاعة الجلسات (الفصل ٢١) .

ب – الجلسات السرية : للمجلس ان يعقد عند الاقتضاء جلسات سرية بطلب من رئيس الجمهورية او من ثلث اعضائه ولا يجوز لغير ممثل رئيس الجمهورية ولغير النواب الاطلاع على محاضر الجلسات السرية .

ولا يحق لاحد من متوظفي المجلس حضور الجلسات السرية الا اذا قرر المجلس خلاف ذلك . ومتى زال السبب الذي عقدت من اجله الجلسة بصورة سرية يقرر الرئيس بموافقة المجلس العودة لعقدها علانية .

ج – جدول الاعمال :

يجتمع مكتب المجلس للنظر في مشروع جدول الاعمال للمواضيع العادية او الاستعجالية بعد فراغ اللجان من درسها ولممثل رئيس الجمهورية حضور ذلك الاجتماع (الفصل ٩) .

ولكل من النواب ان يقدم لرئيس المجلس اقتراحاً كتابياً يتعلق بجدول الاعمال (الفصل ١٠) .

يوزع مشروع جدول الاعمال على النواب بعد تقريره من طرف المكتب قبل انعقاد الجلسة العامة (الفصل ١١) ويعرض في الجلسة التالية على الجلسة العامة . ويطرح للتصويت بدون مناقشة . وللمجلس ان يضيف مسائل اخرى على الجدول دون التعرض للاولوية .

ثالثا – المذاكرة :

أ – المناقشة العامة :

تبدأ المناقشة العامة في مبادىء المشروع ومتى انتهت هذه المناقشة يستشير الرئيس المجلس في الانتقال الى مناقشة الفصول واحداً واحداً على التعاقب . فاذا تقرر ذلك استمرت المناقشة في الفصول مع التعديلات الخاصة بها (الفصل ٤٢) وتنحصر المناقشة في جوهر المشاريع وتعديلاتها دون الشكل (الفصل ٤٣) .

واذا لم يوافق المجلس على الانتقال الى مناقشة الفصول او لم يقرر اعادة المشروع الى اللجنة عد ذلك رفضاً للمشروع (الفصل ٤٢) .

٢ – التعديلات :

يوجه النواب كتابياً تعديلاتهم على المشاريع الى رئيس المجلس الذي يحيلها على اللجان لدرسها (الفصل ٣٤ ف – ٢) .

ويجوز لممثل رئيس الجمهورية وللنواب ، اثناء المناقشة ، اقتراح تعديل .

وعندئذ يصوت بدون مناقشة وبالاغلبية المطلقة على احالته على اللجنة لدرسه .

ويعد التعديل مرفوضاً ، اذا لم يقرر المجلس احالته على اللجنة (الفصل٤٢)

٣ – حق الكلام: تفتح المناقشة في المشاريع امام الجلسة العامة بالاستماع الى ممثل رئيس الجمهورية اذا طلب ذلك ويستمع الى مقرر اللجنة ثم تعطى الكلمة للنواب الذين سجلوا اسماءهم للمناقشة العامة عند افتتاح الجلسة مع مراعاة ترتيب الطلبين (الفصل ٤٠) .

ا – الاولوية بالكلام :

الاولوية بالكلام لصاحب المشروع او لأول من امضى في تقديمه (الفصل ٤٠) .

وتكون الاولوية اثناء المناقشة العامة لمن يطلب الكلمة للتنبيه الى مراعاة القانون الداخلي (الفصل ٤١) .

ب – اولوية المناقشة :

عند تعدد التعديلات تقع مناقشتها حسب الترتيب التالي :

اولاً – تعديلات الحذف . ثم بقية التعديلات ابتداء من ابعدها عن فحوى النص الاصلي .

ولا يتكلم في التعديل الا ممثل رئيس الجمهورية ، والرئيس والمقرر وواحد ممن قدموا التعديل ، ومعارض واحد للتعديل من النواب (الفصل ٤٢ الفقرة الاخيرة) .

ويستدل من هذا النص انه لا يمتنع على الرئيس الاشتراك في المناقشة .

رابعاً – التصويت :

ا – النصاب والاغلبية :

لا تكون جلسة المجلس قانونية الا بحضور الاغلبية المطلقة من اعضاء المجلس على الاقل (الفصل ١٣) .

يعقب مناقشة كل فصل الاقتراح عليه بعد الاقتراع على التعديلات الخاصة وتكون المصادقة على القوانين والمراسيم بالاغلبية المطلقة من النواب (الفصل٤٤) ويعنى بالأغلبية المطلقة من النواب اغلبية الحاضرين الذين يشكلون النصاب القانوني. اي (نصف النصاب القانوني + ١) .

ب – طرائق التصويت (الفصل ١٦ و ١٧ و ١٨)

١ – التصويت شخصي فلا يصح بالنيابة او بالمراسلة . ولا تعد اصوات النواب اذا كانوا في رخصة نيابية .

٢ – التصويت علني برفع الايدي اذا تعلق بمسألة عامة . واذا وقع اشتباه

في الاحصاء اثناء التصويت العلني ، فالتصويت يكون فردياً (بنعم او بلا)

٣ – التصويت سرى اذا تعلق بالاشخاص . ويفوز من احرز الاغلبية المطلقة في اقتراع اول او الاغلبية النسبية في اقتراع ثان . وعند تعادل الاصوات بين المرشحين يرجح اكبرهم سناً .

النبذة الخامسة

مازيات المجلس التشريعية

١ – المراسيم الاشتراعية :

ان مجلس الامة هو الذي يمارس السلطة التشريعية ولرئيس الجمهورية ولكل نائب حق عرض مشاريع القوانين ولمشاريع رئيس الجمهورية اولوية النظر (الفصل ٢٨ من الدستور) .

يبدو من ظاهر هذا النص ان مجلس الامة هو السلطة التشريعية الوحيدة في الدولة . ولكن « لمجلس الامة ان يفوض لمدة محدودة ولغرض معين الى رئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم تعرض على مصادقة المجلس بعد انقضاء المدة المذكورة « الفقرة الثانية من الفصل ٢٨ » .

كما ان لرئيس الجمهورية ان يتخذ خلال عطلة المجلس باتفاق مع اللجنة القارة المختصة مراسيم يقع عرضها على مصادقة المجلس في دورته العادية المقبلة (الفصل ٣١) .

ولرئيس الجمهورية في حالة خطر مهدد لكيان الجمهورية وامن البلاد واستقلالها بحيث يتعذر سير دواليب الدولة الطبيعي ، اتخاذ ما تحتمه الظروف من تدابير استثنائية تزول بزوال اسبابها ويرسل رئيس الجمهورية بياناً في ذلك الى مجلس الامة (الفصل ٣٢) .

ان الدستور التونسي ، خلافاً للدستور اللبناني ، قد اولى رئيس الجمهورية

بنص صريح ، حق اصدار المراسيم التشريعية بتفويض من المجلس .

وقد قيد هذا التفويض بشرطين :

الاول – ان يكون لمدة محدودة .

والثاني – ان يكون لغرض معين .

ولكن للرئيس التونسي حق التشريع ايضاً بدون تفويض وذلك اثناء عطلة المجلس وبالاتفاق مع اللجنة البرلمانية القارة .

وهذه الصلاحيات للرئيس لا مثيل لها في البلاد التي تمارس النظام الرئاسي ولا نجد لها مبرراً الا انها تأتي في مرحلة تأسيس الدولة الفتية ، وانها في ذهن المشترع الدستوري احكام موقتة .

والذي يعزز هذا الرأي نص الفصل الثالث والعشرين الذي يجيز تمديد ولاية رئيس الجمهورية ومجلس الامة بقانون اذا تعذر اجراء الانتخابات في الميعاد المقرر بسبب حالة حرب او خطر مهدد .

وهذا النص في رأينا اخطر من النص الذي يولي رئيس الجمهورية حق التشريع اثناء عطلة المجلس .

فهو ينقض جميع الاحكام الدستورية القائلة بأن الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة ، فمن يضمن للشعب سلامة التفسير لعبارة « الخطر المهدد » ؟ وما حيلة الشعب اذا كان غير راض عن نوابه مثلاً فقام بتظاهرات احتجاج على تصرفاتهم ؟

افلا يمكن ان يؤخذ من هذه التظاهرات حجة على اختلال الامن في البلاد، وبالتالي على ان ثمة خطراً مهدداً « يبرر تمديد ولاية الرئيس ومجلس الامة » ؟

٢ – المبادرة البرلمانية والمبادرة الحكومية :

قلنا ان اقتراح القوانين هو من حق رئيس الجمهورية ومن حق النواب .

ولكن النظام الداخلي لا يعطي المبادرة البرلمانية الاهمية التي يعطيها للمبادرة الحكومية ، وذلك بسبب النص الدستوري الذي يعطي لمشاريع الحكومة حق الاولوية .

ان رئيس المجلس يتلقى مشاريع القوانين والمراسيم ويتولى تسليمها (الفصل ٣٣) ويقصد بمشاريع القوانين ، مشاريع الحكومة واقتراحات النواب بدليل ان الفصل ٣٤ ينص « ان رئيس المجلس يحيل على اللجان المشاريع الواردة من رئيس الجمهورية او النواب ويوزع نسخاً منها على النواب .

٣ – تقييد المبادرة البرلمانية :

ا – كل مشروع قانون اقترحه النواب ورفضه مجلس الامة لا يجوز تقديمه ثانية اثناء الدورة نفسها (الفصل ٤٧) .

ب – عند عرض المعاهدات على المجلس للمصادقة عليها لا يقع التصويت على فصولها ولا تقبل التعديلات بشأنها . وليس للمجلس الا ان يقرر المصادقة او تأجيل النظر او الرفض . وحكمة ذلك ان المعاهدات هي نتيجة مفاوضات تراعى فيها سياسة الدولة ويتم الاتفاق عليها مع فريق اجنبي .

النبذة السادسة

اختصاصات المجلس القضائية

نص الفصل السادس والخمسون من الدستور على ان « تتكون المحكمة العليا عند اقتراف الخيانة العظمى من احد اعضاء الحكومة، ويضبط القانون صلاحيات هذه المحكمة وتركيبها واجراءاتها .

النبذة السابعة

اختصاصات المجلس المالية

ان الفصول الثالث والثلاثين حتى السادس والثلاثين من الدستور تبحث

الشؤون المالية فتنص على ان مشروع ميزانية الدولة يعرض على مصادقة مجلس الامة . وعلى ان يضبط القانون طريقة اعداد الميزانية وعرضها على مجلس الامة كما يحدد السنة المالية . وان مجلس الامة يقرر الحساب الختامي لميزانية الدولة واخيراً ان الضرائب الدولية والقروض العمومية والتعهدات المالية لا تكون الا بقانون .

وينص الفصل ٤٥ من النظام الداخلي ان مشروع الميزانية يناقش حسب القانون الخاص بالميزانية .

النبذة الثامنة

في اختصاصات المجلس بالرقابة

لم ينص الدستور ولا النظام الداخلي على اختصاص المجلس برقابة الحكومة وذلك لان الوزراء ليسوا مسؤولين امام المجلس . فان رئيس الجمهورية هو الذي يختار اعضاء حكومته وهم مسؤولون لديه ولرئيس الجمهورية ان يخاطب مجلس الامة مباشرة او بطريقة بيان يرسله اليه (الفصل ٤٣ من الدستور) .

النبذة التاسعة

في المواضيع الخاضعة لاحكام خاصة

١ – المشاريع المستعجلة :

لم يرد نص في الدستور او النظام الداخلي عن المشاريع المستعجلة الا في معرض الكلام عن وضع جدول الاعمال فنص الفصل التاسع ان مكتب المجلس يضع مشروع جدول الاعمال للمواضيع العادية **والاستعجالية** .

اما اصول درس هذه المشاريع وطبيعتها وغير ذلك فلم يرد عليه نص .

٢ – انتخاب رئيس الجمهورية :

ينتخب الرئيس التونسي من قبل الشعب مباشرة . ولكن في حالة شغور منصب رئاسة الجمهورية **لوفاة او استقالة او عجز ثابت** ، يعين اعضاء الحكومة من بينهم من يتولى رئاسة الدولة بصورة وقتية ، ويبلغون فوراً الى رئيس مجلس الامة وثيقة هذا التعيين .

وعندئذ :

يجتمع مجلس الامة بدعوة من رئيسه لانتخاب خلف للرئيس السابق ، ولما بقي من مدته من بين المرشحين المتوفرة فيهم الشروط الواردة في الفصل ٣٩ ، اثناء الاسبوع الخامس ابتداء من الشغور .

وطريقة الانتخاب هذه تكون **سرية وبالاغلبية** المطلقة في الاقتراع الاول والثاني . وعند وجوب اجراء اقتراع ثالث فبالأغلبية النسبية ، وعلى ان يجري هذا الاقتراع الاخير في اليوم الموالي .

٣ – **تعديل الدستور** (الباب التاسع من الدستور) :

لرئيس الجمهورية او لثلث اعضاء مجلس الامة على الاقل **الحق في المطالبة** بتنقيح الدستور ، ما لم يخل ذلك بالنظام الجمهوري للدولة .

لا ينظر المجلس في التنقيح المزمع ادخاله الا بعد قرار منه بالاغلبية المطلقة وبعد تحديد موضوعه ودرسه من طرف اللجنة المختصة .

ولا يمكن ادخال اي تنقيح على هذا الدستور من طرف مجلس الامة الا اذا تمت الموافقة عليه بأغلبية الثلثين من الاعضاء في قراءتين تقع الثانية بعد ثلاثة اشهر على الاقل من الاولى .

النبذة العاشرة

الحصانة النيابية

لا يمكن تتبع النائب او ايقافه او محاكمته لاجل آراء او اقتراحات يبديها ، او اعمال يقوم بها لاداء مهام نيابته داخل المجلس .

وهذا هو مبدأ اللامسؤولية L'irresponsabilité او الحصانة السياسة .

ولا يمكن اجراء تتبع او ايقاف احد النواب طيلة نيابته في تهمة جنائية او جناحية ما لم يرفع عنه مجلس الامة الحصانة . اما في حالة التلبس بالجريمة ، فانه يمكن ايقافه ، ويعلم المجلس حالاً ، على ان ينتهي كل ايقاف اذا طلب المجلس ذلك .

وهذا هو مبدأ الصيانة L'inviolabilité

ويلاحظ ان مبدأ الصيانة يطبق على النائب **طيلة نيابته** لا اثناء دورات الانعقاد فحسب كما هي الحال في الدستور اللبناني .

وينص الفصل ٤٨ من النظام الداخلي على الاصول فيقول :

عند طلب الأذن برفع الحصانة ، او طلب الاذن بانهاء الايقاف ، يوزع على النواب ملف الدعوى ، او ملف طلب الاذن بانهاء الايقاف ، وتنتخب لجنة خاصة تضم عشرة اعضاء . وللنائب المعني بالامر ان يتولى بنفسه او بواسطة احد زملائه الادلاء برأيه امام اللجنة التي تقدم تقريرها للمجلس خلال خمسة عشر يوماً على الاكثر من تاريخ تسلمها الطلب . ويتولى الرئيس اعلام من يهمهم الامر بقرار المجلس » .

النبذة الحادية عشرة

فقد الوكالة النيابية

اولاً ـ الاستقالة :

لم ينص الدستور او النظام الداخلي على الاستقالة الا بمعرض واجبات الرئيس « باعلام المجلس بالشغور الواقع في المجلس بسبب الوفاة او الاستقالة الخ ... » (الفصل ٤٩)

فلا يعلم هل تعتبر الاستقالة نهائية بمجرد تقديمها ام يجب تقرير قبولها من المجلس .

ثانياً ـ اسقاط النيابة :

١ ـ الاهلية النيابية :

كل مواطن له صفة الناخب يمكن انتخابه لمجلس الامة شرط ان يكون مولوداً لأب تونسي وبالغاً من العمر ثلاثين سنة شمسية كاملة (الفصل ٦٨ و ٦٩ من قانون الانتخاب) .

ويتمتع بحق الانتخاب جميع التونسيين والتونسيات البالغين من العمر عشرين عاماً كاملة والمتمتعين بالجنسية التونسية منذ خمسة اعوام على الاقل ، وبحقوقهم المدنية والسياسية والذين لم تشملهم اي صورة من صور الحرمان التي نص عليها القانون (الفصل ٣) .

ويحرم من حق الانتخاب « فلا يرسم بالقائمات الانتخابية » : (الفصل ٤)

اولاً ـ الاشخاص المحكوم عليهم من اجل جناية .

ثانياً – المحكوم عليهم بالسجن بأكثر من ثلاثة اشهر من اجل جنحة بدون تأجيل التنفيذ او باكثر من ستة اشهر مع تأجيل التنفيذ .

ثالثاً – المعتوهون .

ان هؤلاء الاشخاص ليس لهم صفة الناخبين فلا يجوز بالتالي انتخابهم نواباً .

ونلاحظ ان القانون التونسي يختلف عن القانون اللبناني في عدة امور :

اولاً – ان القانون اللبناني يحرم من الاهلية للنيابة المحكومين بالجرائم الشائنة مهما كانت العقوبة في حين ان القانون التونسي لا يفرق بين الجرائم الشائنة والجرائم العادية . وهذا امر لا يخلو من الغرابة اذ يجوز ان ينتخب نائباً الشخص الذي اقدم على السرقة مثلاً ورحمته المحكمة فحكمت عليه بأقل من ثلاثة أشهر حبساً ، ولا يجوز ان ينتخب نائباً من أقدم على ضرب شخص آخر او صدمه بسيارته وحكم عليه باكثر من ثلاثة اشهر سجناً .

ثانياً – ان سن الاهلية للنيابة في القانون اللبناني هي خمس وعشرون سنة وفي القانون التونسي ثلاثون .

ثالثاً – لم يفرض القانون التونسي العلم .

رابعاً – فرض القانون التونسي للاهلية للنيابة ان يكون المرشح مولوداً من اب تونسي فلم يقبل كما قبل القانون اللبناني ترشيح المتجنس مهما مر من الوقت على تجنسه .

خامساً – لم يعتبر القانون التونسي الافلاس والحجر القضائي من اسباب عدم الاهلية للنيابة كما انه لم يعتبر الجرائم المتعلقة بالتعدي على الحقوق والواجبات المدنية من تلك الاسباب .

٢ – الحرمان الموقت :

اولاً – نص القانون التونسي على عدم امكان انتخاب الولاة والقضاة والمعتمدين والمشايخ ومحافظي ، ورؤساء مراكز الشرطة (الفصل ٧١) .

ثانياً – لا حق للجنود واعوان الحرس الوطني في ممارسة حق الانتخاب طيلة مدة الخدمة العسكرية او مباشرة وظائفهم (الفصل ٥) فلا يجوز بالتالي انتخابهم نواباً .

اما حالات الحرمان من الحقوق المدنية والسياسية فيجب الرجوع فيها الى قانون العقوبات وغيره من القوانين المرعية الاجراء .

٣ – التنافي : L'incompatibilité [1]

لا يمكن الجمع بين النيابة والمهمات الآتية : اولاً – الوظائف العمومية غير الانتخابية التي يتقاضى اصحابها اجوراً من مال الدولة او المؤسسات العمومية والجماعات العمومية (الفصل ٧٢ من قانون الانتخاب) .

ثانياً – رئاسة او عضوية مجلس اداري او ادارة المشاريع القومية والمؤسسات العمومية . الا اذا نصت قوانين هذه المؤسسات والمشاريع على جواز ذلك .

ثالثاً – رئاسة مشروع او مجالس ادارة او متصرف او مدير او ناظر :

١ – في المشاريع والشركات والمؤسسات المتمتعة باعانات او مساهمات او امتيازات من طرف الدولة او جماعة عمومية (كالبلديات) .

٢ – في الشركات ذات الهدف المالي المحض والتي تسعى لدى العموم للادخار والقرض .

يجب على النائب الذي يكون عند انتخابه في احدى هذه الحالات ان يختار بين احدى المهمتين خلال ثمانية ايام تلي (مراقبة النيابات) [2] والا وقع التصريح وجوباً باعفائه من النيابة من طرف مجلس الامة بناء على طلب يقدمه مكتب المجلس او رئيس الجمهورية (الباب الثاني من الكتاب الثالث من قانون الانتخاب) .

---

(١) ترجمت بالقانون التونسي « عدم التماشي »

(٢) تحقيق صحة النيابة .

النبذة الثانية عشرة

الانضباط البرلماني

اذا اخل النائب بنظام الجلسات العامة ، فلرئيس الجلسة ان ينبهه ، وان ينذره اذا استمر النائب على ذلك ، وعند الاصرار ان يسحب منه الكلمة ، واذا لم يرتدع فللرئيس ان يدعوه الى مبارحة القاعة طيلة الجلسة .

وللمجلس ان يتخذ عند تجاوز هذ الحد غير ذلك من الاجراءات باقتراح من المكتب .

الباب الرابع

الاصول البرلمانية

في المملكة الليبية المتحدة

الفصل الاول

مقدمة تاريخية

بدأ الحكم التركي على ليبيا العربية منذ عهد السلطان سليمان القانوني عام ١٥٥١ واستمر حكم الولاة الانكشاريين عليها حتى سنة ١٧١١ حينما بدأ حكم العائلة القرمنية . ولكن الاتراك عادوا وثبتوا حكمهم فيها منذ عام ١٨٣٥ بالرغم من المقاومة الشعبية العنيفة التي كانت تستهدف الاستقلال .

وفي نهاية القرن التاسع عشر اصبحت تركيا « الرجل المريض » فاشرأبت اعناق المستعمرين الى ممتلكاتها ومن ضمنها ليبيا . فلما احتلت فرنسا تونس ومراكش واحتلت بريطانيا مصر ، تحركت ايطاليا بجحافلها ، وبالاتفاق مع حليفتيها اعلنت الحرب على تركيا سنة١٩١١ واحتلت طرابلس ودرنه وبنغازي ولكن الاتراك تمكنوا بمعاونة رؤساء القبائل من صد الطليان وردهم الى البحر . غير ان هذه المقاومة لم تطل اذ عاد الاتراك واتفقوا مع ايطاليا في ١٨ تشرين الاول ١٩١٢ وعقدوا معاهدة اوشي التي تخلت تركيا بموجبها عن سيادتها على

ليبيا واحتفظت فقط بحق تعيين القضاة ونائب للسلطان ، ثم تعاونت مع الطليان على اخماد الحركات الوطنية التي قاوم بها الشعب العربي في ليبيـا الدولتين المستعمرتين فقضت على حركة الشيخ سليمان الباروني الذي اعلن نفسه حاكماً على طرابلس ، كما قضت على حركة السيد احمد الشريف السنوسي في برقة الذي كان يطالب بالسيادة على ليبيا باجمعها .

وفي هذه الاثناء اشتعلت الحرب الكونية الاولى فلم تصمد الحركات الوطنية امام جيوش الطليان المنظمة واضطر السيد السنوسي لمغادرة البلاد .

وفي سنة ١٩٢٠ اعترفت ايطاليا بالسيد ادريس السنوسي ابن السيد الشريف اميراً على برقة ، فهب الطرابلسيون يطالبون بالوحدة بين طرابلس وبرقة تحت زعامة السنوسي ، وتزعم هذه الحركة الوطنية جندي عنيد جبار يدعى عمر المختار .

واثارت هذه الحركة حنق المستعمرين الايطاليين فاستعملوا ابشع اساليب التنكيل وارهب اعمال الشدة والعنف وقضوا على هذه الحركة واسروا عمر المختار واعدموه سنة ١٩٣٢ بالقائه من الطائرة .

واستطاعت ايطاليا بعد ذلك بمساعدة بريطانيا ان تحتل واحة جغبوب عام ١٩٣٥ وان تتم لها السيطرة على كافة الاراضي الليبية وعينت عليها حاكماً ايطالياً يدعى غرازياني للقضاء على فلول السنوسيين في معاقلهم . وبدأت اذ ذاك مجزرة بشرية هائلة انتهت بان خسرت البلاد افواجاً لا تحصى من الرجال ومساحات واسعة من الاراضي الخصبة التي منحت للجاليات الايطالية للسكن فيها واستثمارها .

وفي عام ١٩٣٨ اعلنت ايطاليا ضم ليبيا الى اراضيها واعتبارها جزءاً من الدولة الايطالية . ولكن الحرب العالمية غيرت هذه الاوضاع وقضت على آمال الطليان .

ذلك ان الليبيين تعاونوا مع الحلفاء بزعامة السنوسي وحاربوا الطليان حربا

ضروساً فاسهموا بتحقيق النصر على دول المحور املاً منهم بمساعدة الحلفاء لنيل الاستقلال . ولكن الحلفاء نكثوا بالعهود كعادتهم ، واحتلت قوات بريطانيا اراضي طرابلس وبرقة ، كما احتلت قوات فرنسا اراضي فزان . واخذت القوات المحتلة تعمل على تجزئة البلاد واستغلالها بشكل ادى الى مجاعة لم يعهد لها مثيل .

ولما شرع بعد الحرب بتصفية المستعمرات الايطالية ظهرت مطامع الدول الكبرى واخذت كل منها تسعى للسيطرة على ليبيا . الا ان موقف الشعب الليبي قضى على آمال المستعمرين وتقرر في مؤتمر وزراء خارجية الدول الاربع الكبرى المنعقد في باريس عام ١٩٤٦ ان يوضع في صلب معاهدة الصلح مع ايطاليا بند يلزمها بالتنازل عن ممتلكاتها في افريقيا وعلى ان يقرر الوزراء الاربعة شكل الحكم في ليبيا بخلال سنة . وبسبب اختلاف هؤلاء الوزراء على هذا الامر احيلت القضية الليبية على هيئة الامم . وعملت جامعة الدول العربية لمصلحة القضية الليبية الامر الذي حمل الجمعية العمومية ان توصي في جلسة ٢١ تشرين الثاني ١٩٤٩ بما يلي :

١ ـ ان ليبيا التي تشمل برقة وطرابلس وفزان تكون دولة مستقلة ذات سيادة .

٢ ـ ان يسري مفعول هذا الاستقلال في مدة لا تجاوز اول كانون الثاني سنة ١٩٥٢ .

٣ ـ ان يوضع دستور ليبيا بما فيه شكل نظام الحكم بواسطة ممثلي الشعب الذين يجتمعون ويتشاورون في هيئة جمعية وطنية .

٤ ـ توفد هيئة الامم المتحدة مندوباً من قبلها لاجل مساعدة الجمعية الوطنية على وضع الدستور وتأسيس الحكومة المستقلة .

وعينت هيئة الامم المتحدة مجلساً للمراقبة في فترة الانتقال على ان يقدم هذا المجلس اليها تقريراً سنوياً .

ثم مرت القضية الليبية بمرحلتين اخريين امام هيئة الامم المتحدة وانتهت باعلان استقلال البلاد ووضع دستور للمملكة الليبية المتحدة وذلك بتاريخ ٧ اكتوبر سنة ١٩٥١ .

الفصل الثاني

الدستور

اقرت الجمعية الوطنية الليبية الدستور في جلستها المنعقدة بمدينة بنغازي في يوم الاحد ٧ اكتوبر ١٩٥١ وعهدت الى رئيسها ونائبيها باصداره ورفعه الى جلالة الملك محمد ادريس المهدي السنوسي وبنشره في الجرائد الرسمية بليبيا .

ويتألف الدستور الليبي من مائتين وثلاث عشرة مادة موزعة على اثني عشر فصلاً .

فالفصل الاول يبين شكل الحكم وتأليف الدولة وحدودها ودينها وعلمها فيقول ان ليبيا دولة حرة مستقلة ذات سيادة وانها ملكية وراثية شكلها اتحادي ونظامها نيابي وتسمى المملكة الليبية المتحدة . وانها تتألف من ولايات برقة وطرابلس الغرب وفزان وان دينها الاسلام .

وينظم الفصل الثاني حقوق المواطنين في الجنسية والحريات العامة وصيانة الملكية الفردية والزامية التعليم وحقوق الاسرة .

اما الفصل الثالث فيتضمن اختصاصات الحكومة الاتحادية الليبية في مختلف الشؤون. ويقر الفصل الرابع مبدأ تفريق السلطات وتقسيمها الى سلطة تشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الامة وسلطة تنفيذية يتولاها الملك، وسلطة قضائية تتولاها المحكمة العليا وسائر المحاكم التي تصدر احكامها باسم الملك .

وينص الفصل الخامس على حقوق الملك ونظام العرش فيقرر ان الملك

مصون وغير مسؤول (المادة ٥٩) وان يتولى سلطته الدستورية بواسطة وزرائه وهم المسؤولون (المادة ٦٠) .

وينص الفصل السادس على اختصاص الوزراء ومسؤولياتهم .

اما الفصل السابع فينص على اختصاص مجلس الامة المؤلف من مجلسي الشيوخ والنواب وسنتكلم عنها ببعض التفصيل في الفصل التالي :

وينص الفصل الثامن عن القضاء والفصل التاسع عن المالية والفصل العاشر عن اختصاص الولايات واستقلالها الذاتي والفصل الحادي عشر عن بعض الاحكام العامة والفصل الثاني عشر عن الاحكام الانتقالية .

الفصل الثالث

النظام الداخلي

قلنا ان مجلس الامة الليبي مؤلف من مجلسي الشيوخ والنواب . وقد وضع كل من المجلسين بالاستناد الى المادة ١٣٢ من الدستور نظامه الداخلي واطلق عليه (اللائحة الداخلية) .

اما لائحة مجلس النواب فقد انتهى التصديق عليها في جلسة ٢٩ نيسان سنة ١٩٥٢ (ابريل) وقرر العمل بها فوراً . واما لائحة مجلس الشيوخ فقد اقرت في جلسة ٥ مايو سنة ١٩٥٢ . واللائحتان لا تختلفان في نصوصها واحكامها الا من حيث تبويب المواضيع .

واننا نكتفي ببحث مواضيع نظام مجلس النواب وفقاً لتقسيمات الكتاب تسهيلاً للمراجعة ومنعاً للتكرار .

النبذة الاولى

مكتب المجلس واجهزته

١ - تشكيل المكتب

أ - جهاز المكتب :

ينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين في اول كل دور انعقاد عادي ويجوز اعادة انتخابهم (مادة ١٠٥ من الدستور) .

ويرأس اكبر الاعضاء سناً هذه الجلسة ويشغل اثنان من اصغرهم مقعدي السكرتيرين ويجري باشراف هذا المكتب الموقت انتخاب المكتب النهائي ، الذي يتكون من رئيس ووكيلين وسكرتيرين ومراقبين (المادة ١ و ٢ من اللائحة الداخلية) .

ب - انتخاب المكتب :

يجري الانتخاب بالتعاقب للرئيس فالوكيلين فالسكرتيرين فالمراقبين . ويكون انتخاب الرئيس والوكيلين بالاغلبية المطلقة وانتخاب السكرتيرين والمراقبين بالاغلبية النسبية ويكون الانتخاب علنياً الا اذا قرر المجلس غير ذلك .

٢ - في اختصاصات المكتب

أ - الرئيس :

رئيس المجلس هو الذي يمثله ويتكلم باسمه وطبقاً لارادته ويرعى تطبيق

احكام الدستور واللائحة الداخلية فيه ويحافظ على امنه ونظامه وهوالذي يفتتح الجلسات ويعلن انتهاءها ويضبطها ويدير المناقشات ويأذن في الكلام ويحدد موضوع البحث ويرد الكلام اليه ويوجه الاسئلة ويعلن ما يصدره من القرارات ويراقب اعمال السكرتيرية والمراقبين . وله الادارة العامة وبوجه عام يشرف الرئيس على سير اعمال المجلس جميعها. وللرئيس ان يشترك في المناقشات وعندئذ يتخلى عن كرسي الرئاسة ولا يعود اليه حتى تنتهي المناقشة ..

ب - وكيلا الرئيس :

اذا غاب الرئيس قام مقامه في رئاسة الجلسات احد الوكيلين بالتناوب . فاذا غاب الاثنان كانت الرئاسة لاكبر الاعضاء سناً . وللرئيس عند غيابه ان يفوض الوكيلين او احدهما في كل او بعض اختصاصه .

ج - السكرتيران :

يقوم السكرتيران النائبان بمراقبة تحرير مضابط الجلسات ويوقعان عليها ويتوليان قراءة الاقتراحات والاوراق وقيد اسماء من يطلب الاذن في الكلام وجمع الاصوات او فرزها ورصد نتائج الاقتراع وكل تنبيه صادر بالمحافظة على النظام . وبوجه عام يقومان بكل ما يطلب منهما الرئيس القيام به من الاعمال واذا غاب احد السكرتيرين فللرئيس ان يدعو اصغر الاعضاء سناً ليحل محله .

د - المراقبان :

يقوم المراقبان بتحضير ميزانية المجلس ويتوليان الاذن في الصرف ويقومان بشؤون المراسيم ويتعهدان تنفيذ اوامر الرئيس للمحافظة على النظام ويقومان بملاحظة حضور وغياب الاعضاء ، ويتوليان الترخيص للجمهور في مشاهدة الجلسات ويشرفان على الاماكن المخصصة له ، وبوجه عام يقومان بكل ما يطلب منهما الرئيس القيام به من الاعمال .

٣ – ديوان المجلس

ا – ملاك الموظفين :

لرئيس المجلس – فيما يتعلق بموظفيه – سلطة الوزير بالنسبة لموظفي وزارته طبقاً للقواعد العامة الدائمة . اما السلطات التي تخولها القوانين واللوائح مجلس الوزراء فيتولاها بالنسبة لهم مكتب المجلس .

ب – اعمال الموظفين :

يضع مكتب المجلس اللائحة الادارية التي تبين فيها القواعد الخاصة بتنظيم شؤون الموظفين والخدمة ونظام تحرير المضابط ونظام الصرف والجرد وانشاء الدفاتر اللازمة وغير ذلك من الاعمال الداخلية الاخرى اللازمة لضمان انتظام العمل وحسن سيره .

ج – المحاضر :

تحرر مضبطة لجميع اعمال كل جلسة تحتوي على تفصيل ما يتلى من المذكرات والمشروعات والاقتراحات وما دار من المناقشات والآراء وما مر من القرارات وكذلك اسماء الاعضاء في كل اقتراع بالنداء بالاسم مع بيان رأي كل واحد منهم. وتنشر المضبطة في الجريدة الرسمية الخاصة بالمجلس – بعد موافقة المجلس عليها .

– ترسل المضبطة للاعضاء بمجرد طبعها بحيث يتم ذلك قبل جلسة الموافقة عليها باثنتي عشرة ساعة على الاقل .

– لكل عضو كان حاضراً الجلسة التي يراد الموافقة على مضبطتها ان يطلب اجراء ما يراه من تصحيح .

وللسكرتير النائب ان يبدي ملاحظته على الطلب وله ان يطلب تأجيل الموافقة على المضبطة الى الجلسة الثانية ولا يجوز طلب اي تصحيح في المضبطة بعد الموافقة عليها .

النبذة الثانية

تحقيق صحة النيابة

يفصل كل مجلس في صحة انتخاب اعضائه وفقاً لنظامه الداخلي .

ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس. ويجوز ان يعهد بهذا الاختصاص الى سلطة اخرى بقانون اتحادي (المادة ١١١ من الدستور) .

١ – الهيئة الصالحة

يفصل المجلس في صحة النيابة ، ويعلن الرئيس اسماء من تقررت عضويتهم ، ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس وفقا للمادة (١١١) من الدستور الليبي .

٢ – الاصول :

يحيل الرئيس اوراق الانتخاب وعرائض الطعون على لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابة .

– تحقق اللجنة صحة نيابة الاعضاء الذين قدمت طعون في صحة نيابتهم .

– على اللجنة ان تستوثق من البيانات الآتية :

١ – وصول الطعن الى رئاسة المجلس قبل فوات الاجل المنصوص عليه في المادة (٦٣) من قانون الانتخاب .

٢ – ان توقيع الطاعن مصدق عليه من احدى المحاكم القضائية .

– ترسل اللجنة صوراً من الطعن في صحة نيابته ليبدي اوجه دفاعه كتابة في الاجل الذي تحدده اللجنة .

– للطاعن ان يقدم من تلقاء نفسه ، او بناء على طلب اللجنة ، في الاجل الذي تحدد له بيانات كتابية يوضح بها طعنه، ولا تخرج عما جاء بالاوجه الواردة في الطعن الاول .

– للجنة اذا رأت ، ان تستدعي الطاعن في صحة انتخابه لسماع اقواله .

– للجنة حق استدعاء من ترى لزوم سماعه ، واجراء ما تراه موصلا لكشف الحقيقة .

– استقالة النائب المطعون فيه ، او وفاته ، لا تمنع من التحقيق من صحة نيابته .

– للجنة فحص الطعون المقدمة اليها مع مراعاة احكام الدستور وقانون الانتخاب .

– ترفع اللجنة تقريرها ، لرئاسة المجلس ، في ميعاد لا يتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ استيفاء الاوراق والاجراءات .

– اذا تضمن تقرير اللجنة اقتراح الغاء انتخاب عضو ، او طلب احد الاعضاء الغاء انتخاب عضو ، وقررت اللجنة رفض الطعن المقدم ضده ، وجب على المجلس تأجيل النظر في ذلك الى جلسة اخرى ، غير التي تلي فيها التقرير او تقدم فيها طلب الالغاء ، اذا طلب المطعون في صحة انتخابه التأجيل او كان غائباً .

– لكل عضو من اعضاء المجلس ، الحق في ان يحضر جلسة اللجنة عند نظرها في صحة نيابته ، لابداء دفاعه . بشرط ان ينسحب عند أخذ الآراء ولو كان عضواً بها .

– لكل عضو من اعضاء المجلس ، ان يحضر جلسة المجلس عند النظر في صحة نيابته ، وله ان يشترك في المناقشة بشرط ان يغادر الجلسة عند اخذ الاصوات في اي شأن يتصل بالطعن .

النبذة الثالثة

لجان المجلس

١ – تشكيل اللجان

١ – عدد اللجان :

في مبدأ انعقاد الدور العادي الاول لكل هيئة نيابية يكون المجلس من بين اعضائه سبع لجان تتولى بحث المشروعات والاقتراحات والشؤون التي يحيلها المجلس عليها . وهذه اللجان هي :

١) لجنة الرد على خطاب العرش .
٢) الطعون
٣) المالية والاقتصاد الوطني .
٤) الخارجية والدفاع
٥) المعارف والصحة والشؤون الاجتماعية
٦) الاشغال والمواصلات .
٧) الشؤون التشريعية والدستورية واللائحة الداخلية

– يجب ان لا يقل عدد اعضاء كل لجنة عن خمسة ولا يزيد عن سبعة.
– انتخاب اعضاء اللجنة تكفي فيه الاغلبية النسبية ، ويستحسن ان يكون اعضاء اللجان من ذوي الخبرة بقدر الامكان .

٢ – مدة اللجان :

– تنتهي مدة العضوية في اللجان بافتتاح الدور العادي التالي. وللمجلس في اول كل دور ان يقرر بقاء تشكيل اللجان كلها او بعضها على حاله .

٢ – اعمال اللجان

ا – جهاز اللجان :

– على كل لجنة ان تنتخب لها من بين اعضائها رئيساً ونائباً له وللرئيس ان يترأس الجلسات ويعين اوقاتها وينظم اعمال اللجنة ، امـا نائب الرئيس فانه ينوب عن الرئيس اثنـاء غيابـه ويكون مسؤولاً عن مراقبـة تقارير اللجنـة والمستندات الاخرى .

– يكون لرئيس اللجنة صوت الارجحية اذا تعادلت الاصوات .

ب – جلسات اللجان :

– تنعقد اللجنة بنـاء على دعوة رئيسها او من ينوب عنه ، او بناء على طلب مقدم لرئاسة المجلس من ثلث اعضاء اللجنة على الاقل .

– لا تجتمع اللجان الا في الدورات البرلمانية .

ج – اجتماع اللجان ونصاب الجلسة :

– يجب ان يكون نصاب اللجنـة اكثر من نصف الاعضاء ولا يجوز القيام بأي عمل داخلي الا اذا اكتمل النصاب .

د – حضور الوزير وصاحب الاقتراح :

– للجـان ولأي عضو من اعضـاء المجلس ، ان يطلب بواسطـة رئيس المجلس من اية مصلحـة من مصالح الحكومـة معلومات او ايضاحـات تختص بالمشاريع المعروضة عليها ، وللجان ان تطلب استدعاء الوزير ذي الشأن ، او مقدم الاقتراح ولكل منهما الحق في حضور جلساتها اذا طلب ذلك من اللجنة. وللوزير ان يصحب معه او ينيب عنه احد كبار موظفي وزارته .

هـ – طبيعة جلسات اللجان :

– لكل عضو حق الحضور في جلسات اللجان التي ليس هو من اعضائها ،

لسماع مناقشاتهـــا بشرط ان لا يتدخل في المناقشة ، وبشرط ان لا يتعلق الموضوع بشخصه، ولا يبدي ملاحظة ما ، باستثناء العضو الذي تقدم بالاقتراح فله حق المناقشة على ان ينسحب قبل التصويت .

٣ – المذاكرة والمناقشة

– عند بدء كل دور انعقـاد ، تستانف اللجـان بحث مشروعات القوانين القائمة من تلقاء نفسها ، ولا حاجة الى اجراء . ويجوز ان تطلب اعادة التقارير التي تكون قـد رفعتها الى المجلس ولم يبدأ نظرها في الدورة السابقة ، وذلك لاعادة النظر فيها . اما التقارير الخاصة بمشروعات واقتراحات القوانين التي بدأ المجلس النظر فيهـا في دور انعقاد سابق فيستأنف المجلس نظرها بالحالة التي كانت عليها .

ا – اضبارة المشروع :

– للجان ولأي عضو من اعضاء المجلس ، ان يطلب بواسطة رئيس المجلس من اية مصلحة من مصالح الحكومة معلومـات او ايضاحات تختص بالمشاريع المعروضة عليها .

ب – المحضر :

– يحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر ، تدون فيه اسماء الحاضرين والغائبين وملخص المناقشات ونص القرارات ويوقع عليـه من رئيس اللجنــة ومقررهـا . وترصد هذه المحاضر في سجلات تحفظ بسكرتارية المجلس ، ولا يسمح لغير اعضاء اللجنة بالاطلاع عليها ، الا باذن من رئيس اللجنة .

ج – تقرير اللجنة :

– تضع كل لجنة تقريراً عن الموضوعات التي احيلت عليها ويجب ان يشمل التقرير قرار اللجنـة واذا كانت هناك آراء مختلفـة عن رأي الاغلبيـة ، يجب

ذكرها الا اذا رغب العضو المخالف عدم ذكرها، كما يجب ان يشير التقرير الى الاقتراحات والتعديلات التي قدمت اليها من اعضاء المجلس الذين لم يكونوا من اعضائها .

د – ايداع التقرير :

– يجب ان تقدم اللجان تقاريرها، في مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ البدء في دراسة الاوراق الا اذا قرر المجلس غير ذلك ، فاذا مضى الميعاد المحدد من غير ان يقدم التقرير ، كان لكل عضو ان يطلب من المجلس ان يحيله على لجنة اخرى ، او يطلب تمديد الأجل المحدد .

٤ – اللجان المشتركة :

– يجوز عند احالة الموضوع من المجلس على لجنته المختصة ، ان يحال ايضا على لجنة اخرى للاستئناس برأيها فيه وكذلك يجوز للجنة الاصلية ان تستأنس برأي لجنة اخرى في الموضوع المحال عليها .

٥ – لجنة العرائض:

– العرائض المقدمة للمجلس تقيد في جدول عام بأرقام مسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم وعنوان مقدم العريضة وملخص موضوعها .

– يجب ان تكون العريضة موقعاً عليها من مقدمها مصدقاً على هذا التوقيع من احدى الجهات الادارية مجاناً او مبيناً بها رفض الجهة المذكورة ، التي يعينها الطلب المقدم اليها بذلك ومذكوراً صناعة مقدمها ومحل اقامته ، ويجب الا تشتمل على المساس بمقام العرش او البرلمان او القضاء او تحتوي الفاظاً نابية .

– يحيل الرئيس العرائض المقدمة بالجدول على اللجنة المختصة وله ان يحيلها على المجلس اذا تبين له ان الموضوع ليس له لجنة خاصة به . وللرئيس ان يأمر

بحفظ العرائض التي لا تستوفي الشروط الواردة في المادة السابقة واعتبارها كأن لم تكن .

– للمجلس ان يشكل لجانا خاصة لدرس بعض العرائض والاقتراحات التي ترد على المجلس وليس لها لجنة مختصة تحال عليها .

– لكل عضو الحق في الاطلاع على أية عريضة متى طلب ذلك من رئيس اللجنة المختصة .

– تفحص اللجنة المختصة ما أحيل عليها وتبين في تقريرها :

١) ما يجب ارساله منها الى الوزراء .

٢) ما ينبغي رفضه .

٣) يعرض الرئيس رأي اللجنة على المجلس للفصل فيه .

– يخبر الوزراء المجلس بما تم في العرائض التي بعث بها اليهم في مدة لا تتجاوز شهرين الا اذا قرر المجلس اجلاً أقصر .

– يوسل رئيس المجلس الى مقدم العريضة بياناً بما تم في امرها .

٦ – لجنة الاقتراحات :

– على اللجنة المختصة ان تقدم في مدى خمسة عشر يوماً تقريراً مختصراً عن كل اقتراح بقانون احيل عليها بجواز النظر فيه او رفضه فاذا قرر المجلس جواز النظر فيه احاله على اللجنة نفسها .

– تسري على الاقتراحات بقوانين الاحكام الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين .

٧ – التنافي :

لا يجوز لأي عضو في المجلس ان يكون عضوا في اكثر من ثلاث لجان .
ولا يجوز الجمع بين الوزارة او الوكالة البرلمانية للوزارة وبين عضوية مكتب

المجلس بجميع انواعها . ولا يسوغ انتخاب احد اعضاء المكتب عضواً في لجنة المحاسبة .

النبذة الرابعة ـ اعمال مجلس الامة

١ ـ اجتماعات المجلس :

« يدعو الملك مجلس الامة سنوياً الى عقد جلساته العادية خلال الاسبوع الاول من شهر نوفمبر، فاذا لم يدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم العاشر من الشهر نفسه . ويدوم دور الانعقاد العادي، اذا لم يحل مجلس النواب، مدة خمسة اشهر على الاقل ويعلن الملك فض انعقاده » (المادة ١١٢ من الدستور)

وتنص المادة ١١٣ ان « ادوار الانعقاد واحدة للمجلسين ، فاذا اجتمع احدهما او كلاهما في غير الزمن القانوني فالاجتماع غير شرعي والقرارات التي تصدر فيه باطلة بحكم القانون » .

وللملك ان يدعو مجلس الامة الى اجتماعات غير عادية اذا رأى ضرورة لذلك . ويدعوه ايضاً متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الاغلبية المطلقة لاعضاء المجلسين . ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادي . (المادة ٦٦ من الدستور).

تاجيل انعقاد المجلس :

للملك تأجيل انعقاد مجلس الامة . على انه لا يجوز ان تزيد مدة التأجيل عن ثلاثين يوماً، ولا ان يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين (المادة ٦٧ من الدستور) .

٢ ـ نظام الجلسات :

أ ـ علنية الجلسات :

ـ جلسات المجلسين علنية على ان كلا منها ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة او عشرة من الاعضاء ليقرر ما اذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح

امامه تجري في جلسة سرية او علنية .

ب ـ الجلسات السرية :

ـ ينعقد المجلس بصفة سرية، بناء على طلب الحكومة او عشرة من اعضائه، ثم يقرر هل تجري المناقشة في الموضوع المطروح امامه في جلسة علنية ام لا . ويقدم الطلب بعقد الجلسة السرية كتابة الى الرئيس ، وحينئذ يأمر باخراج من رخص لهم بالدخول ، ويصدر قرار المجلس في الطلب بعد مناقشة يشترك فيها على الاكثر اثنان من مؤيدي السرية واثنان من المعارضين فيها . وتدرج اسماء الموقعين على الطلب بضبطة الجلسة .

ـ ليس لاحد من موظفي المجلس ما عدا السكرتير العام او من ينوب عنه، حضور الجلسات السرية الا اذا أجاز المجلس ذلك .

ـ يقوم بتحرير محاضر الجلسات السرية السكرتير العام أو من ينوب عنه بمراقبة احد السكرتيرين النائبين وتحرر هذه المحاضر وتتلى في الجلسة ذاتها للموافقة عليها ويحفظها السكرتير العام ولا يجوز لغير الاعضاء الاطلاع عليها .

ـ متى زال السبب الذي ترتب عليه انعقاد المجلس بصفة سرية يستشيره الرئيس في العودة الى الانعقاد علانية .

ج ـ جدول الاعمال :

ـ قبل انتهاء كل جلسة يعلن الرئيس يوم انعقاد الجلسة التالية ويعرض جدول اعمالها على اللوحة المعدة لذلك بالمجلس ، ويخطر به الاعضاء قبل انعقادها.

٣ ـ المذاكرة (المداولة)

أ ـ عدد المذاكرات :

ـ يناقش المجلس مشروعات القوانين في مداولة واحدة، غير انه يجوزاجراء مداولة ثانية على الوجه المبين بالمادة (١٠٠) .

ـ يجب اجراء مداولة ثانية اذا طلب ذلك مقرر اللجنة او رئيسها او

الحكومة في الفترة المبينة في المادة السابقة . ولكل عضو في الفترة ذاتها ان يقدم الى الرئيس طلباً كتابياً باجراء مداولة ثانية مشفوعاً ببيان موجز باسباب طلبه ويعرض الرئيس هذا الطلب على المجلس ليقرر فيه ما يراه .

– في حالة اجراء مداولة ثانية ، للمجلس ان يحيل النصوص التي وافق عليها في المداولة الاولى على اللجنة لتقديم تقرير جديد عنها .

– تقتصر المداولة الثانية على تلاوة تقرير اللجنة ونصوص المشروع والمناقشة في التعديلات المقترحة ، ثم يؤخذ الرأي عليها مادة فمادة ، ثم يقترع نهائياً .

ب – المناقشة العامة :

تبدأ المداولة بتلاوة تقرير اللجنة ونص المشروع مادة فمادة اصلاً وتعديلاً ثم **تناقش المبادىء العامة** للمشروع (الفقرة الاولى من المادة ٩٤) .

ج – مناقشة المواد :

بعد المناقشة العامة يؤخذ الرأي على الانتقال الى المواد فاذا رفض عد ذلك رفضاً للمشروع (الفقرة الاخيرة من المادة ٩٤) .

٤ – التعديلات :

– لكل عضو ان يقدم لرئاسة المجلس، ما يقترحه من التعديلات في مشروعات القوانين التي قدمت اللجان تقريرها عنها ، وذلك قبل الجلسة المحددة للمداولة فيها ، ويُطلع رئيس المجلس رئيس اللجنة او مقررها والوزير المختص على هذه التعديلات ، وعلى المقرر ان يشير اثناء المناقشة اليها .

– ما يقترح من التعديلات اثناء المناقشة ، يجب ان يقدم كتابة الى رئيس المجلس ، لعرضه على المجلس وتحال هذه التعديلات حتماً على اللجنة التي فحصت المشروع ، كلما طلب ذلك مقررها او رئيسها .

– اذا قرر المجلس احالة التعديل على اللجنة ، وكان له تأثير في باقي نصوص المشروع ، اجل نظره حتى تنتهي من عملها في الاجل الذي يضربه المجلس لها .

اما اذا لم يكن للتعديل المقترح تأثير على نصوص المواد فلا تقف المناقشة .

– اذا قدمت تعديلات اثناء المداولة الثانية ، فللمجلس بعد سماع ايضاحات مقدمها واقوال الحكومة ومقرر اللجنة او رئيسها ، ان يحيلها على اللجنة او ان يرفض النظر فيها الا اذا وافق المقرر او رئيس اللجنة على المناقشة فيها فوراً .

– اذا قرر المجلس حكماً في احد المواد من شأنه اجراء تعديل في مادة سبق ان وافق عليها فله ان يعود الى مناقشة تلك المادة .

٥ – الكلام :

أ – المنبر :

– يتكلم الاعضاء وقوفاً في اماكنهم او على المنبر .

ب – حق الكلام وحدوده :

– لا يجوز التوجه بالكلام الا للرئيس او للمجلس .

– يجب على الاعضاء المحافظة على نظام الكلام ، وعدم المقاطعة ، وعلى المتكلم الا يكرر اقوال غيره ، والا يخرج عن الموضوع المطروح للبحث ولا عما يؤيد رأيه فيه . فاذا حاد العضو عن شيء من ذلك لفت الرئيس نظره .

ج – جدول الكلام :

– تقيد طلبات الاذن بالكلام بترتيب تقديمها ، ولا يجوز قيد اي طلب الكلام في موضوع محال على احدى اللجان قبل ايداع التقرير الخاص به .

د – الاذن :

– لا يجوز لاحد ان يتكلم الا اذا اذن له الرئيس . والا فللرئيس ان يمنعه ، وكذلك له ان يأمر بعدم اثبات اقواله بالمضبطة .

وليس للرئيس ان يرفض الاذن في الكلام لغير سبب مشروع . وعند

الخلاف على ذلك يؤخذ رأي المجلس .

هـ ـ تعدد الكلام :

ـ لايجوز لاحد الاعضاء ان يتكلم اكثر من ثلاث مرات في مسألة واحدة

و ـ حق الاولية والاولوية :

ـ يعطى الكلام بترتيب الاسبقية في الطلب الاول في الاول ، وهكذا الا اذا كان الغرض من الكلام تأييد اقتراحات مطروحة للبحث او تعديلها او المعارضة فيها. فعندئذ يعطى الاذن بالتداول لاول طالب من مؤيدي الاقتراح فلأول طالب من مقترحي تعديلها ، ثم لاول المعارضين فيها ويتكرر ذلك بصرف النظر عن ترتيب الطلبات. وعلى كل حال فالوزراء ومندوبو الحكومة والمقررون ورؤساء اللجان غير مقيدين بهذا الترتيب ، فان لهم دائماً الحق في ان تسمع اقوالهم اثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك .

ـ يؤذن دائماً في الكلام في الاحوال الآتية :

١) توجيه النظر الى مراعاة احكام اللائحة .

٢) الرد على قول يتعلق بشخص طالب الكلام .

٣) طلب التأجيل او ابداء الدفع بعدم المناقشة .

٤) ارجاء النظر في الموضوع المطروح للبحث الى ما بعد الفصل في موضوع آخر يجب البت فيه اولاً .

ولكل هذه الطلبات اولوية على الموضوع الاصلي ، يترتب عليه وقف المناقشة فيه حتى يتم اخذ الرأي عليها . ولا يسوغ ذلك ان يؤذن في الكلام في هذه الاحوال إلا بعد ان يتم الخطيب مقاله .

ـ قبل أخذ الرأي على الاقتراح الاصلي يجب اولاً اخذ الرأي على اقتراح التأجيل ثم اقتراحات التعديل مع مراعاة ان يكون اسبقها في اخذ الرأي ابعدها عن النص الاصلي .

ز ـ قفل المناقشة :

ـ لكل عضو اذا ايده عشرة اعضاء على الاقل ان يطلب اقفال المناقشة ، ويقدم هذا الطلب كتابة الى الرئيس ، الذي يعرضه على المجلس . فاذا عارض احد في هذا الطلب يأذن الرئيس في الكلام لواحد من المعارضين ثم لواحد من المؤيدين . وبعد ذلك يؤخذ رأي المجلس في انتهاء المناقشة او الاستمرار فيها فاذا تقرر انتهاؤها اخذت الآراء على اصل الموضوع ، والا استمرت المناقشة .

٦ ـ اصول التصويت :

أ ـ النصاب :

ـ النصاب القانوني للمجلس يكون بحضور اكثر من نصف الاعضاء .

ب ـ الاغلبية :

ـ لا يحسب صوت الممتنع عند تقرير الاغلبية .

ج ـ تجزئة التصويت :

ـ تجب التجزئة في المواد المتشعبة كلما طلب ذلك .

د ـ تعليل التصويت :

ـ لكل عضو اعطى رأياً مخالفاً لقرار الاغلبية الحق في ان يعطي رأيه كتابة للسكرتير النائب مشفوعاً بالاسباب التي يستند عليها لتدوينه بالمضبطة .

هـ ـ طرائق التصويت :

ـ اعطاء الآراء يكون دائماً علناً ويجري التصويت شفوياً او بطريقة القيام او الجلوس او المناداة على الاعضاء باسمائهم وبصوت عال .

ـ اذا شك مكتب الجلسة في نتيجة اخذ الآراء شفوياً بصفة عامة اعيد اخذ الرأي بطريقة القيام او الجلوس وعند الشك في نتيجة اخذ الرأي للمرة الاولى بطريقة القيام او الجلوس يعاد اخذ الرأي بالطريقة العكسية فاذا وجد

شك في المرة الثانية وجب حتما اخذ الآراء بالمناداة بالاسم وفي الجلسة ذاتها .

– يجب كذلك اخذ الرأي بالمناداة بالاسم في الاحوال الآتية :

ا – الاقتراع على مسألة الثقة .

ب – الاقتراع على مشروعات او اقتراحات القوانين للموافقة النهائية عليها.

ج – اذا طلب ذلك عشرة اعضاء على الاقل قبل الشروع في اخذ الآراء .

و – التصويت الجماعي :

بعد ان يصوت على المشروع مادة مادة يقترع عليه جملة بالمناداة بالاسماء (الفقرة الثانية من المادة ٩٤) .

النبذة الخامسة – مازيات المجلس التشريعية

١ – السلطة المشترعة :

السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الامة . ويصدر الملك القوانين بعد ان يقرها مجلس الامة (المادة ٤١ من الدستور) .

٢ – المراسيم الاشتراعية :

اذا طرأت احوال استثنائية تتطلب تدابير مستعجلة ، ولم يكن مجلس الامة منعقداً ، فللملك الحق ان يصدر بشأنها مراسيم يكون لها قوة القانون على ان لا تكون مخالفة لاحكام الدستور . وتعرض هذه المراسيم على مجلس الامة في اول اجتماع له . فاذا لم تعرض او لم يقرها احد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون (المادة ٦٤ من الدستور) .

٣ – حق اقتراح القوانين

للملك ولمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا

بالميزانية او بانشاء الضرائب او بتعديلها او الاعفاء من بعضها او الغائها ، فاقتراحه للملك ولمجلس النواب .

٤ – المبادرة البرلمانية :

أ – اقتراح القوانين :

– كل اقتراح بقانون لأحد اعضاء المجلس يجب ان يقدم كتابة الى رئاسة المجلس ويكون مصوغاً في مواد ومصحوباً بمذكرة ايضاحية ويخبر الرئيس المجلس به في اول جلسة لاحالته على لجنته المختصة .

ب – قيود حق المبادرة :

المعاهدات : – اذا عرض على المجلس مشروع قانون بالموافقة على معاهدة بين الحكومة ودولة اجنبية فله ان يقر المشروع او يعدله او يرفضه او يؤجل النظر فيه وليس له ان يدخل تعديلاً على نصوص المعاهدة ذاتها . ويوجه المجلس نظر الحكومة الى نصوص المعاهدة التي كانت سبب الرفض او التأجيل .

التقييد الوقتي : – الاقتراحات برغبات التي يرفضها المجلس او التي يستردها مقدموها لا يجوز اعادة تقديمها قبل مضي ثلاثة اشهر على صدور قرار المجلس فيها او استردادها ، اما الاقتراحات بقوانين فلا يجوز تقديمها ثانياً في دور الانعقاد ذاته .

ج – استرداد الاقتراح وسقوطه :

– لكل عضو قدم اقتراحاً برغبة او بقانون ان يسترده ولو كان ذلك اثناء المناقشة فيه الا اذا طلب واحد من الاعضاء استمرار النظر فيه .

وتسقط الاقتراحات برغبات او بقوانين المقدمة ممن زالت عضويته من الاعضاء لأي سبب من الاسباب .

٥ ـ المبادرة الحكومية :

أ ـ مشروعات القوانين :

ـ يخبر الرئيس المجلس في اول جلسة، بالمشروعات الواردة من الحكومة ، او من مجلس الشيوخ لتحال على اللجنة المختصة ، ويجوز للمجلس ان يقرر تلاوة المشروع قبل احالتها عليها ، كما يجوز له كذلك ان يقرر طبع المشروع والمذكرة الايضاحية الخاصة به ، وتوزيعها على الاعضاء .

٦ ـ نفاذ القوانين :

أ ـ اصدار القوانين :

يصدق الملك على القوانين التي يقرها مجلس الامة ويصدرها خلال ثلاثين يوماً من ابلاغها اليه (المادة ١٣٥ من الدستور) .

ب ـ نشر القوانين :

وتصبح القوانين التي اصدرها الملك نافذة في المملكة الليبية المتحدة بعد انقضاء ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية . ويجوز نقص هذا الميعاد او اطالته بنص خاص في هذه القوانين. ويجب نشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اصدارها (المادة ١٣٧ من الدستور) .

ج ـ اعادة النظر بالقوانين :

للملك خلال المدة المحددة لاصدار القانون ان يطلب من مجلس الامة اعادة النظر فيه .

وعلى المجلس في هذه الحالة بحث القانون من جديد . فإذا اقره ثانية بموافقة ثلثي الاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صدق عليه الملك واصدره خلال ثلاثين يوماً من ابلاغ القرار الاخير اليه . فاذا كانت الاغلبية اقل من

الثلثين امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه فاذا عاد مجلس الامة في دور انعقاد آخر الى اقرار ذلك المشروع بأغلبية جميع الاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صدق عليه الملك واصدره خلال ثلاثين يوماً من ابلاغ القرار اليه (المادة ١٣٦ من الدستور) .

وعند مناقشة هذه المادة من الدستور شرح السيد خليل القلال سبب زيادة الفقرة الاخيرة من المادة وانها كانت بعد استشارة المستر بيلت الذي يراها تتمشى مع النظم الديموقراطية كما لوحظ ان الفقرة الاخيرة عدلت من ثلثي الاعضاء الى الاغلبية المطلقة .

النبذة السادسة

اختصاصات المجلس القضائية

أ ـ الملك :

الملك مصون وغير مسؤول (المادة ٥٩ من الدستور) .

ب ـ الوزراء :

نصت المادة ٩٢ من الدستور على ان « تحدد بقانون اتحادي مسؤوليات الوزراء المدنية والجزائية ، وطريقة اتهامهم ومحاكمتهم فيما يقع منهم من جرائم في تأدية وظائفهم .

النبذة السابعة

اختصاصات المجلس المالية

أ ـ النصوص الدستورية في مالية الدولة : (المواد ١٥٩ – ١٧٥) .

ـ يجب تقديم مشروع الميزانية العامة الى مجلس الامة قبل ابتداء السنة المالية بشهرين على الاقل لفحصها واعتمادها وتقر الميزانية باباً باباً ، ويحدد بدء

السنة المالية بقانون اتحادي .

– تكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب اولاً .

– لا يجوز فض دور انعقاد مجلس الامة قبل الفراغ من تقرير الميزانية .

– في جميع الاحوال التي لا تقر فيها الميزانية قبل بدء السنة المالية تفتح بموجب مرسوم ملكي اعتمادات شهرية مؤقتة على اساس جزء من اثني عشر من اعتمادات السنة السابقة ، وتجبى الايرادات وتنفق المصروفات وفقاً للقوانين النافذة في نهاية السنة المالية السابقة .

– كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب ان يأذن به مجلس الامة ، ويجب استئذانه كذلك كلما اريد نقل مبلغ من باب الى آخر من ابواب الميزانية .

– يجوز فيما بين ادوار الانعقاد وفي فترة حل مجلس النواب تقرير مصروفات جديدة غير واردة بالميزانية ونقل مبلغ من باب الى آخر من ابواب الميزانية اذا كان ذلك لضرورة مستعجلة وعلى شرط ان يكون بمراسيم ملكية تعرض على مجلس الأمة في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالي .

– يجوز في حالة الضرورة وضع مشروع ميزانية استثنائية لاكثر من سنة تتضمن موارد ونفقات استثنائية ولا تنفذ الا اذا اقرها مجلس الأمة .

– يقوم ديوان المحاسبة بمراقبة حسابات الحكومة الاتحادية ويقدم الى مجلس الأمة تقريراً بنتيجة هذه المراقبة . وتحدد بقانون اتحادي اختصاصات الديوان وتشكيله وقواعد المراقبة التي يمارسها .

– لايجوز فرض ضريبة او تعديلها او الغاؤها الا بقانون ، ولا يجوز اعفاء احد من اداء الضرائب في غير الاحوال المبينة في القانون ، كما لا يجوز تكليف أحد بتأدية شيء من الاموال والرسوم الا في حدود القانون .

– لا يجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة او تعويض او اعانة او مكافأة الا في حدود القانون .

– لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة في سنة او سنوات مقبلة الا بموافقة مجلس الامة .

– يحدد نظام النقد بقانون اتحادي .

– اذا استحكم الخلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ على تقرير باب من ابواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

– تؤول الى الحكومة الاتحادية حصيلة جميع الضرائب والرسوم الناجمة عن المسائل الداخلة في اختصاصها تشريعاً وتنفيذاً طبقاً لاحكام المادة ٣٦ من هذا الدستور .

– يجب على الحكومة الاتحادية ان تخصص سنوياً مبالغ من ايراداتها للولايات بقدر يمكنها من القيام بواجباتها وبشرط ان لا تقل مقدرتها المالية عما كانت عليه قبل الاستقلال ، ويعين القانون الاتحادي طريقة تخصيص المبالغ ومداها بصورة تضمن للولايات ازدياد المبالغ التي تخصص لها من الحكومة الاتحادية ازدياداً يتناسب مع نمو الموارد الاتحادية وتكفل لها تقدماً اقتصادياً مطرداً .

– في حالة فرض الضرائب الاتحادية المنصوص عليها في المادة ٣٦ رقم ٢٨ يجب التشاور مع الولايات بشأنها على ان يتم ذلك قبل عرض مشروع القانون الخاص بهذه الضرائب على مجلس الامة .

٢ – درس الميزانية : (المواد ١١٥ – ١٢٣ من اللائحة الداخلية)

– تحال على لجنة المالية والاقتصاد الوطني مشروعات ربط الميزانية العامة والحساب الختامي والاعتمادات الاضافية .

– بمجرد ورود مشروع الميزانية على المجلس يحيله الرئيس مباشرة على لجنة المالية والاقتصاد الوطني ثم يخطر المجلس بذلك ، في اول جلسة .

– تقدم اللجنة للمجلس اول تقرير لها عن مشروع ربط الميزانية العامة

الدولة في مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ احالته عليهـا على ان تفرغ من تقديم سائر تقاريرها عنه في مدة لا تتجاوز شهرين .

– لكل لجنة دائمة ان تبعث بملاحظاتها الى لجنـة الشؤون المالية عن القسم المقابل لاختصاصاتها وللجنـة الشؤون المالية والاقتصاد الوطني ان تطلب من تلك اللجنة ايفاد مندوب عنها لشرح تلك الملاحظات اذا رأت محلاً لذلك .

– على من يريـد الكلام في موضوع خاص بقسم من اقسام الميزانية ان ان يقيد اسمه بعـد توزيع التقرير عنه وقبل المناقشة فيه وان يحدد المسائل التي سيتناولها بحثه وتقتصر مناقشة المجلس على الموضوعات التي يثيرها طالبو الكلام.

– لا يجوز ان يدرج بقانون وبط الميزانية الا الاحكام التي تتعلق مباشرة بالايرادات والمصروفات ولا يجوز ان يقبل اثناء المناقشة فيهـا اي تعديل الا اذا كان منصباً على الابواب او المواد المعروضة ومرتبطاً بها ارتباطاً مباشراً .

– كل اقتراح بتعديل في باب من ابواب الميزانية يحال على اللجنة كلما طلب ذلك رئيسها او مقررها او الحكومة .

– استثناء من حكم الفقرة الثانيـة من المـادة (١٠٥) لا يحيل الرئيس على لجنة المالية أثناء بحثهـا في الميزانية الا الاقتراحات التي ترمي مباشرة الى تعديل باب من ابواب الايرادات او المصروفات .

– مشروعات قوانـين ربـط الميزانيـة والاعتمادات الاضافيـة والحسابات الختامية تعتبر مستعجلة بطبيعتها .

٣ – ميزانية المجلس : (المواد ١٩٤ – ٢٠٤ من اللائحة)

– يعين المجلس لجنة للمحاسبة لا يزيد اعضاؤها على خمسة ولا يقلون عن ثلاثة وينحصر اختصاصها فيما هو مذكور في ميزانية المجلس وحساباته .

– المجلس مستقل بميزانيته ، وهي تتكون من بنود تحـدد المبالغ اللازمة لكل نوع من انواع المصروفات وتدرج رقماً واحداً اجماليـاً في ميزانية الدولة .

– يقوم المراقبان بتحضير مشروع ميزانية المجلس ويعرضـانه على الرئيس للموافقة عليه وهو يحيط المكتب علماً به ثم يحيله على لجنة المحاسبة .

– تتولى لجنة المحاسبة بحث مشروع الميزانية وترفعه الى المجلس مشفوعـاً بتقرير يتضمن جميع البيانات اللازمة ورأيها فيه .

– بعد اقرار ميزانية المجلس يودع مبلغ الاعتماد المخصص له في الجهـة التي يختارها المكتب .

– يتولى المجلس حساباته بنفسه وهو غير خـاضع لأية رقابة من قبـل سلطة اخرى .

– يتولى المراقبان الاذن في صرف المبالغ المربوطة لكل بنـد . وتبين اللائحة الادارية الاوضاع والشروط التي يجب توفرها لامكان الصرف بموجبها .

– اذونات الصرف والشيكات يوقع عليها السكرتير العام او من ينوب عنه واحد المراقبين ، وبذلك تعتبر معتمدة ومراجعة فتصرف من غير مراجعـة جديدة ما دامت لم تتجاوز الاعتمادات المدرجة بالميزانية .

– يقوم المراقبان في آخر كل سنة مالية بوضع حسابها الختامي ويعرضانه على الرئيس للموافقة عليه وهو يحيط المكتب علماً بـه ثم يحيله على لجنة المحاسبة لفحصه ومراجعته ورفع تقرير للمجلس عنه .

– اذا لم تف المبالغ التي تقرر في الميزانية لسد النفقات او اذا طرأ مصروف ضروري لم يكن منظوراً عند وضعها وجب على المراقبين ان يضعا بيانـاً بالمبالغ المطلوبة ويعرضاه على الرئيس للموافقة عليه وهو يحيط المكتب علماً به ثم يحيله على لجنة المحاسبة لترفع عنه تقريراً للمجلس .

– تختص لجنة المحاسبة بجرد اثاث المجلس ومتعلقاته وغير ذلك من الاعمال التي تكون من اختصاصها بمقتضى اللائحة الادارية .

النبذة الثامنة

اختصاصات المجلس بالرقابة

١ – الاسئلة :

– السؤال هو استفهام العضو عن امر يجهله، او رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها اليه ، او استعلامه عن نية الحكومة في امر من الامور .

– يجب ان يكون السؤال موجزاً، منصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها خالياً من التعليق والجدال والآراء الخاصة .

كما يجب الا يكون توجيه السؤال ضاراً بالمصلحة العامة او مخالفاً لاحكام الدستور ، والا يشتمل على عبارات نابية او ذكر اسماء اشخاص او المساس بهم فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة ، والا يكون موضوع السؤال متعلقاً بشخص النائب أو مصلحة خاصة موكول امرها اليه كما يجب الا يشير الى ما ينشر في الصحف والا يكون فيه مساس بامر معلق امام القضاء .

– على العضو الذي يريد توجيه السؤال الى احد الوزراء ان يقدمه كتابة الى رئيس المجلس قبل الجلسة التي يريد توجيه السؤال فيها باربع وعشرين ساعة والرئيس يبلغه للوزير المختص ويدرجه في جدول اعمال اقرب جلسة .

– لا يجوز ان يوقع السؤال اكثر من عضو واحد ولا ان يوجه الا لوزير واحد .

– يجيب الوزير عن السؤال في الجلسة ، وله ان يطلب تأجيل الاجابة ثمانية ايام ، الا اذا رأى المجلس تقصير هذا الاجل او اطالته . وللعضو ان يطلب الاجابة عن سؤاله كتابة ، وفي هذه الحالة يرسل الوزير الاجابة الى رئيس المجلس خلال شهر ليبلغها الى مقدم السؤال وتنشر هذه الاسئلة والاجوبة عنها في مضبطة الجلسة .

– للعضو الذي قدم السؤال دون غيره ان يستوضح الوزير او يرد عليه بايجاز مرة واحدة .

– لا يجوز تحويل السؤال الى استجواب في الجلسة .

– يخصص نصف ساعة في اول الجلسة للاسئلة والاجوبة فاذا بقي بعد ذلك شيء منها يدرج بجدول اعمال الجلسة التالية .

– لا تنطبق الاجراءات الخاصة بالاسئلة على ما يوجه منها الى الوزراء عند المناقشة في الميزانية وفي مشروعات القوانين ، فان للاعضاء ان يوجهوها في الجلسة اي وقت شاؤوا .

٢ – الاستجوابات :

– الاستجواب هو محاسبة الوزارة او احد الوزراء على تصرف له في شأن من الشؤون العامة . ويراعى في الاستجواب احكام الفقرة الثانية من المادة (١٤٦) .

– يرسل المستجوب استجوابه مكتوباً للرئيس مبيناً فيه بصفة عامة الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب ، وعلى الرئيس ان يدرجه في جدول اعمال اقرب جلسة لتحديد موعد المناقشة في موضوعه .

– يحدد المجلس موعد المناقشة بعد سماع اقوال الوزير بحيث لا يقل عن ثمانية ايام الا اذا رأى المجلس اوجهاً للاستعجال ووافقه الوزير على ذلك وفقاً للمادة ١٢٢ من الدستور .

– يجوز بموافقة المجلس ان تجمع الاستجوابات الخاصة بوقائع او موضوعات واحدة وان تشرح معاً دون اعتبار ترتيب تقديمها .

– لكل عضو ان يطلب من الحكومة اطلاعه على اوراق او بيانات متعلقة بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة الى رئاسة المجلس.

– يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد اجابة الوزير يجوز للاعضاء

الاشتراك في المناقشة المعروضة على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة الى رئاسة المجلس وللمستجوب بعد ذلك اذا لم يقتنع ان يبين اسباب عدم اقتناعه ، وله ولغيره من الاعضاء ان يطرحوا مسألة الثقة .

– لاقتراح الانتقال البسيط الى جدول الاعمال ، الاولوية على ما عداه من الاقتراحات .

– للاستجوابات الاسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الاعمال ما عدا الاسئلة .

– يجوز لكل من قدم طلباً بالاستجواب ان يسترده فلا ينظر في المجلس الا اذا طلب ذلك واحد او اكثر من بقية الاعضاء .

٣ – طلب المناقشة :

تنص المواد ١٦٣ و ١٦٤ و ١٦٥ على حق النواب بطلب مناقشة الحكومة لتبادل الرأي معها في الشؤون العامة .

النبذة التاسعة

١ – الاستعجال في النظر :

– يجوز للمجلس – بناء على طلب احد اعضائه او الحكومة وبعد بيان الاسباب ان يقرر استعجال النظر في اي موضوع معروض عليه .

– اذا كان الموضوع الذي تقرر استعجال النظر فيه اقتراحاً برغبة اواقتراحاً بقانون احاله المجلس على اللجنة المختصة بالموضوع او التي يختارها لتبحث الموضوع اولاً ، في جواز النظر فيه ، ثم في موضوعه .

– تبحث اللجنة الموضوعات التي يقرر الاستعجال في نظرها قبل غيرها، ولا تسري احكام المداولة الثانية على الموضوعات المشار اليها .

٢ – تعديل الدستور :

لا يجوز باية حال تعطيل حكم من احكام هذا الدستور الا ان يكون ذلك وقتياً في زمن الحرب او في اثناء قيام الاحكام العرفية ، وعلى الوجه المبين في القانون ، وعلى اي حال ، لا يجوز تعطيل انعقاد مجلس الامة متى توفرت في انعقاده الشروط المقررة في هذا الدستور .

– للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل او حذف حكم او اكثر من احكامه او اضافة احكام اخرى .

– لا يجوز اقتراح تنقيح الاحكام الخاصة بشكل الحكم الملكي وبنظام وراثة العرش وبالحكم النيابي وبمبادىءالحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور

– لاجل تنقيح هذا الدستوريصدر كل من المجلسين بالاغلبية المطلقة لاعضائه جميعاً قراراً بضرورته وبتحديد موضوعه . ثم بعد بحث المسائل التي هي محل للتنقيح يصدر المجلسان قرارهما في شأنها . ولا تصح المناقشة والاقتراع في كل من المجلسين الا اذا حضر ثلثا اعضائه ، ويشترط لصحة القرارات ان تصدر باغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين في كل من المجلسين وان يصدق عليها الملك .

– في حالة تنقيح الاحكام الخاصة بشكل الحكم الاتحادي يجب زيادة على الاحكام المقررة في المادة السابقة موافقة جميع مجالس الولايات التشريعية على التنقيح المقترح ، وتتم هذه الموافقة بقرار يصدره المجلس التشريعي لكل ولاية في هذا الشأن قبل عرض التنقيح على الملك للتصديق عليه .

النبذة العاشرة

الحصانة النيابية

١ – الحصانة السياسية :

لا يجوز مؤاخذة اعضاء مجلس الامة فيما يبدون من الآراء في المجلسين او

في اللجان التابعة لها وذلك مع مراعاة احكام نظامها الداخلي (المادة ١٢٤ من الدستور) .

٢ ـ الحصانة الجزائية: الصيانة

لا يجوز اثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو اي عضو من اعضاء مجلس الامة ولا القبض عليه الا باذن المجلس التابع له ، وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية (المادة ١٢٥ من الدستور) .

٣ ـ اصول رفع الحصانة :

ـ تحال طلبات الاذن في اتخاذ اجراءات جنائية نحو احد النواب على لجنة الشؤون التشريعية لفحصها وتقديم تقرير عنها .

ـ ليس للمجلس ان يفصل في موضوع التهمة، وهو يأذن في اتخاذ الاجراءات او الاستمرار فيها متى تبين ان ليس الغرض منها التأثير على النائب لتعطيل عمله النيابي .

ـ ليس للنائب ان يتنزل عن الحصانة من غير اذن المجلس .

ـ على الحكومة ان تطلب من المجلس بمجرد افتتاح الدورة الاذن في استمرار الاجراءات التي تكون قد اتخذت ضد النائب بين دوري الانعقاد .

ـ اذا قرر المجلس رفع الحصانة البرلمانية كان للسلطات المختصة ان تتخذ جميع ما يستدعيه التحقيق والمحاكمة من الاجراءات ، على ان للمجلس بالنسبة للقبض ان يقرر في بعض الحالات ضرورة الحصول على اذن جديد فيه .

ـ اذا كان طلب رفع الحصـانة مقدماً من احد الافراد وجب ان يقدم الطالب الدليل على انه رفع دعوى جنائية امام القضاء .

النبذة الحادية عشرة

انتهاء الوكالة النيابية

١ ـ مفهوم الوكالة النيابية :

عضو مجلس الامة يمثل الشعب كله ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه تحديد وكالته بقيد او شرط (المادة ١٠٨ من الدستور) .

٢ ـ انتهاء الولاية وحل المجلس :

مدة مجلس النواب اربع سنوات ما لم يحل المجلس قبل ذلك (المادة ١٠٤ من الدستور) .

والملك ان يحل مجلس النواب وفقاً لاحكام الدستور (المـادة ٦٥ من الدستور) .

اما مدة مجلس الشيوخ فهي ثماني سنوات ويجدد اختيار النصف كل اربع سنوات (المادة ٩٨ من الدستور) .

٣ ـ الاستقالة :

على كل عضو يريد الاستقالة ان يقدمها الى رئيس المجلس كتابة .

وعلى الرئيس ان يعرضها على المجلس في اول جلسة . ولا تعتبر نهائية الا من وقت تقرير المجلس قبولها (المادة ٢١٠ من اللائحة الداخلية) .

٤ ـ اسقاط النيابة :

يحدد قانون الانتخاب الاتحادي احوال سقوط عضوية احد اعضاء مجلس الامة . ويصدر قرار السقوط باغلبية جميع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس التابع له .

وتسقط النيابة اذا ارتكب النائب اثناء نيابته احدى الجرائم التي تفقده الاهلية للنيابة كما هي محددة في قانون الانتخاب .

٥ – حالات التمانع :

لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الامة وعضوية المجالس التشريعية ، ولا اي وظيفة عامة . وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب الاتحـــادي احوال عدم الجمع الاخرى (المادة ١٠٩ من الدستور) .

النبذة الثانية عشرة

الانضباط البرلماني

اولا – نظام الجلسات :

– يجب على الاعضاء المحافظة على نظام الكلام ، وعدم المقاطعة ، وعلى المتكلم الا يكرر اقوال غيره ، والا يخرج عن الموضوع المطروح للبحث ولا عما يؤيد رأيه فيه . فاذا حاد العضو عن شيء من ذلك لفت الرئيس نظره .

– اذا لفت الرئيس نظر المتكلم الى شيء مما تقدم في المادة السابقة مرتين في جلسة واحدة ، ثم عاد الى المخالفة ذاتها، فللرئيس ان يأخذ رأي المجلس في منعه بقية الجلسة من الكلام ، في الموضوع الذي لفت نظره اليه ، ويصدر القرار بذلك دون مناقشة .

– كل عضو تقرر منعه من الكلام ولم يمتنع ، جاز للمجلس بناء على طلب الرئيس ان يقرر اخراجه من قاعة الجلسة . ويترتب على هذا القرار الحرمان من الاشتراك في بقية اعمال الجلسة التي صدر فيها القرار .

– لا يجوز مطلقاً المساس بكرامة المجلس ، او رئيسه او احد اعضائه او

الخوض في الشخصيات ، او اسناد امور شائنة بسوء قصد ، او ارتكاب اي امر من شأنه ان يخل بالنظام .

– كل عضو ارتكب احدى المخالفات المنصوص عليها في المادة ٢٨ يناديه الرئيس باسمه وينبهه الى المحافظة على النظام. وللرئيس اذا اقتضى الحال ان يمنعه من الكلام ، ويفصل المجلس بعد سماع اقوال العضو ، دون مناقشة ، في امر توقيع احدى الجزاءات التالية عليه ، بناء على اقتراح الرئيس وهي :

١) توجيه اللوم .

٢) منعه من الكلام بقية الجلسة .

٣) اخراجه من قاعـــة الاجتماع . وحرمانه من الاشتراك في بقية اعمال الجلسة .

٤) حرمانه من الاشتراك في اعمال المجلس لمدة لا تزيد على شهر . فاذا عاد العضو الذي وقع عليـه الجزاء الأخير ، الى الاخلال بالنظام في الدورة ذاتها ، كان للمجلس عند الاقتضاء بناء على اقتراح الرئيس ، وبعد سماع اقوال العضو ودون مناقشة ، ان يقرر حرمانه من الاشتراك في اعمال المجلس لمدة لا تزيد على شهرين .

– يترتب على قرار الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس ، قطع نصف المكافأة عن مدة الحرمان .

– يصدر قرار المجلس في الجلسة التي وقعت فيها المخالفة او التي تليها .

– اذا لم يمتثل العضو ، للدعوة التي يوجهها اليه الرئيس للخروج من قاعة الجلسة ، بناء على قرار المجلس وطبقاً للمادة ٢٧ و ٢٩ فللرئيس ان يتخذ من الوسائل مايكفل تنفيذ هذا القرار وله ان يوقف الجلسة او يرفعها ، وفي هذه الحالة يمتد الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس من تلقاء ذاته الى الجلسات الثلاث التالية للجلسة التي صدر فيها القرار .

– للعضو الذي حرم من الاشتراك في الاعمال بمقتضى المادة السابقة ، ان يطلب وقف حكمها ابتداء من اليوم التالي ليوم حرمانه ، بأن يقرر كتابة « بأنه يأسف لعدم احترام قرار المجلس » ويتلى ذلك في الجلسة .

– لا يسري حكم المادة السابقة على العضو الذي يقرر اخراجه للمرة الثالثة في دور انعقاد واحد . وفي هذه الحالة يمتد زمان الحرمان من الاشتراك في اعمال المجلس الى الجلسات الثمان التالية للجلسة التي صدر فيها القرار .

– اذا اختل النظام ولم يتمكن الرئيس من اعادته اعلن عزمه على وقف الجلسة فان لم يعد النظام يوقفها مدة لا تزيد على نصف ساعة ، فاذا استمر الاخلال بالنظام بعد اعادة الجلسة اجلها الرئيس الى اليوم التالي الذي يصح فيه عقد الجلسات .

– للرئيس ان يأمر بأن تحذف من مضبطة الجلسة الاقوال التي تترتب عليها احدى المخالفات المنصوص عليها في المادتين ٢٥ و ٢٨ ، فاذا احتكم العضو الى المجلس اصدر قراره بالأمر دون مناقشة .

ثانياً – نظام المجلس وأمنه :

– ضبط نظام المجلس والمحافظة على السلام في داخله من اختصاص المجلس وحده ويتولاه الرئيس باسم المجلس .

وللرئيس ان يحدد القوات التي يراها كافية لهذا الغرض وتكون تحت امرته ومستقلة عن اية سلطة اخرى .

– لا يسوغ لأحد الدخول في الامكنة المخصصة للاعضاء لأي سبب كان وقت اجتماع المجلس عدا موظفيه ومستخدميه المكلفين عملاً فيه وموظفي الوزارات الذين ينتدبهم الوزراء للنيابة عنهم او لمعاونتهم .

– يجب على من يرخص لهم في الدخول في شرفات المجلس ان يلزموا السكوت التام مدة انعقاد الجلسات وان يظلوا جالسين والا يظهروا علامات

استحسان او استهجان وان يراعوا الملاحظات التي يبديها لهم المكلفون بحفظ النظام .

– كل من يقع منه ضوضاء او اخلال بالنظام ممن رخص لهم في الدخول يكلف مغادرة الشرفة فان لم يمتثل فللرئيس ان يأمر باخراجه وتسليمه للجهة المختصة اذا اقتضى الحال .

ثالثاً – الاجازات :

– لا يجوز لأي عضو ان يتغيب عن احدى الجلسات الا اذا أخطر الرئيس بذلك . ولا يجوز للعضو ان يتغيب اكثر من ثلاث جلسات بدون عذر الا اذا حصل على اجازة من مكتب المجلس لأسباب تدعو اليها . وللرئيس في حالة الاستعجال ان يرخص في الاجازة .

– على الرئيس ان يحيط المجلس علماً بهذه القرارات ثم يبلغها الى الطالب .

– لكل عضو رفض طلبه ان يرجع الى المجلس ليعيد النظر فيه ويقرر ما يراه بلا مناقشة .

– لا يجوز طلب الاجازة لمدة غير معينة كما لايجوز ان تزيد مدة الغياب في مجموعها على ثلاثة اشهر أو ثلاثين جلسة في دور انعقاد واحد الا اذا كان ذلك بسبب المرض .

– اذا تغيب العضو عن حضور الجلسات بغير اجازة او لم يحضر بعد مضي المدة المرخص له فيها او تجاوز غيابه المدة المبينة في المادة السابقة يعتبر نازلاً عن حقه في المكافأة مدة الغياب .

– يعتبر متغيباً بغير اجازة كل عضو تأخر عن ميعاد انعقاد الجلسات اكثر من نصف ساعة او تغيب دون اذن في أثناء أخذ الآراء في خمس جلسات متوالية . او سبع جلسات غير متوالية .

مطبعة كرم – بيروت

الفهرست

صفحة

الفصل الثاني

الفصل الثالث

الفصل الرابع

صفحة

الباب السادس

اختصاصات المجلس القضائية

الفصل الاول

الفصل الثاني

الباب السابع

اختصاصات المجلس المالية

صفحة

الفصل الاول

الفصل الثاني

صفحة

الفصل الثالث

الفصل الرابع

صفحة

الفصل الثالث

النبذة الاولى

النبذة الثانية

النبذة الثالثة

صفحة

النبذة الرابعة

صفحة

النبذة الخامسة

صفحة

النبذة السادسة

النبذة السابعة

النبذة الثامنة

النبذة التاسعة

النبذة العاشرة

صفحة

النبذة الحادية عشرة

النبذة الثانية عشرة

الباب الثاني

الاصول البرلمانية في المملكة الاردنية الهاشمية

الفصل الاول

الفصل الثاني

الفصل الثالث

صفحة

الباب الثالث

الاصول البرلمانية في الجمهورية التونسية

الفصل الاول

الفصل الثاني

الفصل الثالث

النبذة الاولى

النبذة الثانية

النبذة الثالثة

النبذة الرابعة

النبذة الخامسة

فهرس هجائي للقسم الاول

(ت)

(ث)

(ج)

(ن)

مراجع الكتاب

المراجع العربية :

محاضر جلسات المجلس التمثيلي

محاضر جلسات المجلس النيابي

الدساتير : اللبناني والسوري والمصري والاردني والتونسي والليبي والدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة .

الانظمة الداخلية للمجالس النيابية في لبنان والجمهورية العربية المتحدة والاردن وتونس وليبيا .

قوانين الانتخابات في لبنان وتونس وقانون مجلس الامة المصري

قانون العقوبات اللبناني

مجموعة اجتهادات مجلس الشورى

المؤلفات العربية :

ايرون الكسندر — الدستور البريطاني (محاضرات مترجمة)

جرجي تامر — الهدية الوطنية

جميل الشقيري — الاهداف الوطنية لجامعة الدول العربية

جون ستيوارمل — الحكومات البرلمانية

حسن الحسن — الدستور في لبنان

زكي مزبودي — محاضرات في التشريع المالي
سليان مرقص — المدخل للعلوم السياسية
صبحي محمصاني — الاوضاع التشريعية في الدول العربية
فؤاد رزق — الحقوق الجزائية « محاضرات »
كاترين سكلر — دستور الولايات المتحدة الاميركية
كتب تاريخية اخرى

المؤلفات الفرنسية :

Les constitutions du proche et du moyen orient
Les techniques parlemetaires — Emile Plamonte
Droit constitutionnel — A Esmein
Manuel de Droit Constitutionnel — G. Laferrière
Manuel Elémentaire de Droit Constitutionnel — G. Vedel
Traité du Droit Politique Electoral et Parlementaire — Eugène Pierre

٦١/٣/٣٨٨